

L'AFFAIRE FRANCO - SUISSE DES ZONES FRANCHES

DE LA HAUTE-SAVOIE
ET DU PAYS DE GEX

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

RAOUL BOZON



BONNEVILLE
IMPRIMERIE CH. PLANCHER
Rue du Pont

—
1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554202_0060

**L'AFFAIRE FRANCO-SUISSE DES ZONES FRANCHES
DE LA HAUTE-SAVOIE ET DU PAYS DE GEX**

L'AFFAIRE FRANCO - SUISSE DES ZONES FRANCHES

DE LA HAUTE-SAVOIE
ET DU PAYS DE GEX

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PAR

RAOUL BOZON



BONNEVILLE
IMPRIMERIE CH. PLANCHER
Rue du Pont

—
1934

Membres du Jury :

M. LAMEIRE, ✱,  I., Professeur de *Droit administratif et d'Histoire du Droit public de Doctorat*

PRÉSIDENT.

M. PHILIP, Professeur de *Science financière et de Législation française des Finances*

M^{lle} BASDEVANT, agrégée, chargée d'un cours de *Droit International Public*

ASSESEURS.



La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'AFFAIRE FRANCO-SUISSE DES ZONES FRANCHES DE LA HAUTE-SAVOIE ET DU PAYS DE GEX

Introduction

Tous ceux qui ont approché le problème des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex en reconnaissent la complexité. Certains, par contre, en ont méconnu ou nié l'importance. Les intérêts matériels en jeu paraissent en effet modiques. Mais l'acharnement dont les deux Gouvernements voisins et amis ont fait montre, dans cette querelle de mitoyenneté, marque la gravité de l'affaire.

Les relations franco-suissees ont peut-être été imprégnées d'un brin de réticences, pendant les quinze années qu'a duré cette querelle ; mais on a le sentiment que, même aux heures de discussions les plus âpres, l'amitié séculaire qui unit les deux peuples n'a jamais couru de risques. Est-il meilleure preuve de la solidité de ce sentiment ?

A un moment donné (1923), la tension fut grande entre les Gouvernements de Berne et de Paris : la France venait d'avancer sa ligne douanière à sa frontière politique, supprimant ainsi les zones franches créées en 1815 autour du canton de Genève.

Les zones sont l'œuvre des traités de 1815. Nos vainqueurs obligèrent la France à tenir ses douanes éloignées de la frontière du canton de Genève. La Savoie fut enlevée à la France et rendue au souverain sarde : l'obligation de reculer ses douanes était pareillement imposée au roi de

Sardaigne. Ces mesures avaient pour but de parfaire le règlement territorial qui donnait au canton de Genève ses limites d'aujourd'hui, en l'étendant au dépens des voisins. Les zones assuraient à Genève un débouché libre et une source sûre de ravitaillement dans sa banlieue étrangère. Les habitants des zones tiraient aussi leurs profits de ce marché naturel.

D'autre part et en même temps (1815), la Savoie du Nord avait été déclarée militairement neutre, à l'instar de la Confédération. Les manuels les plus élémentaires de droit international public citent cette situation politique et se font l'écho des controverses auxquelles elle donna lieu entre les Gouvernements.

Quoi qu'il en fut, la Savoie revint à la France, en 1860, affectée de la double zone neutre et franche. Cette dernière fut même notablement étendue au moment de l'annexion, par le Gouvernement français et sur la demande des populations intéressées.

Au cours des négociations du traité de Versailles, la France s'efforça de faire rentrer ses deux régions ges-sienne et savoyarde, dans le droit commun français, en obtenant l'abolition de tout ce qui était international dans le statut de ces contrées. De l'article 435 du traité, la France retirait l'abrogation de la zone neutre et la déclaration que le régime des zones franches de 1815 « ne correspondait plus aux circonstances actuelles » ; les deux Etats voisins étaient laissés libres d'organiser un régime adéquat à ces circonstances. Le jeu du régime des zones s'était profondément modifié en un siècle.

Dès le premier abord, il apparut que le traité de paix enregistrait le malentendu des deux gouvernements. Leurs diplomaties durent rendre les armes. L'arbitrage fut proposé par le Gouvernement fédéral : l'émotion et les discussions qu'avait soulevées la décision rendue dans l'af-

faire du *Lotus* n'étaient pas encore calmées, que la France devait accepter de retourner devant les juges de la Haye.

Le *Compromis* intervenu entre la France et la Suisse prétendait donner à la Cour permanente de Justice Internationale la mission de régler définitivement le litige.

La procédure devait être divisée en deux phases : la première consacrée à l'interprétation de l'article 435, c'est-à-dire à la détermination des droits de la Suisse ; la deuxième à l'établissement du règlement. Entre temps, les deux plaideurs tenteraient le dernier effort d'accord direct.

La Cour n'a ménagé aux parties ni les délais, ni les conseils de conciliation. Dans une première Ordonnance, elle a décidé que la Suisse avait un droit au maintien des zones ; dans une deuxième, elle a précisé les limites des droits de la Suisse et les limites de ses propres pouvoirs. Il apparut, dès lors, que la Cour n'avait pas la possibilité de faire un règlement complet et satisfaisant. Mais les positions des deux Etats sont restées irréductibles sur la question de l'emplacement du cordon douanier français. Le 7 juin 1932, la Cour rendit son arrêt fixant au premier janvier 1934 la date à laquelle la France devrait avoir reculé son cordon de douanes ; de la tâche à elle confiée elle récusait la partie qui était hors de sa compétence.

Les franchises à accorder aux habitants des zones, pour l'entrée de leurs produits en Suisse, furent fixées par la sentence de trois arbitres internationaux.

Doit-on rechercher la part de chacun des deux Gouvernements dans la responsabilité de l'échec d'un accord direct ? La France s'est toujours déclarée dans l'impossibilité de reculer spontanément ses douanes en arrière de sa frontière. La Suisse a toujours interprété trop largement ses droits ; et les facilités octroyées aux zoniens par les arbitres sont singulièrement plus libérales que celles offertes par la Suisse.

Débat rétrospectif !

Depuis 6 mois, le régime est en application. Puisse-t-il satisfaire les besoins des populations qui se trouvent de chaque côté de la frontière.

Notre intention est de retracer — après beaucoup d'autres, donc brièvement — l'histoire des vicissitudes politiques et économiques, par lesquelles sont passées les deux régions françaises du Pays de Gex et de la Haute-Savoie.

Le procès de la Haye a provoqué un dialogue de plusieurs années entre Berne et Paris : les deux Gouvernements ont affronté leurs thèses, échangé l'expression de leurs besoins, formulé leurs griefs et laissé soupçonner leurs craintes.

Nous nous étendrons davantage sur la procédure judiciaire et arbitrale : le litige qui a divisé la France et la Suisse a mis en œuvre les moyens de règlement pacifique des différends internationaux ouverts aux nations. Ce litige n'aurait pas été vain, s'il avait affermi l'avenir de l'arbitrage international et affirmé quelques principes du Droit international.

Nous nous sommes efforcés, en exposant les faits à leur place chronologique, de faire un plan aussi peu déformant que possible à l'égard de la réalité.

Annecy, juillet 1934.

CHAPITRE I

1815 - 1919

SECTION PRELIMINAIRE

Avant 1815

A première vue de carte il apparaît que la région qui environne Genève et que bornent les montagnes du Jura, du Mont de Sion, du Salève et des Voirons, constitue une unité géographique naturelle. Les géographes et cartographes genevois désignent cette cuvette sous le nom de « Pays de Genève ».

Depuis longtemps, les vicissitudes ou les caprices de l'histoire ont rompu cette unité naturelle par des frontières politiques.

Les historiens genevois, remontant jusqu'au Moyen Age, ont examiné les rapports économiques entre Genève et les régions étrangères avoisinantes pour y trouver quelques titres de Genève à l'institution et au maintien des zones franches.

Au XVI^e siècle, la petite seigneurie de Genève (30 km²

environ, en 10 ou 12 îlots entourés par le duché savoyard) jouissait de privilèges dans les terres ducales (1).

En 1589, le roi de France déclarait, de concert avec Genève (et Berne), une guerre contre le trop entreprenant duc de Savoie.

Après le traité de Lyon du 17 juin 1601, qui terminait (pour la France) cette guerre et qui annexait à la couronne le bailliage de Gex enlevé au duc, Sa Majesté « le bon roi Henri »

« est très humblement suppliée conserver et entretenir les citoyens, bourgeois, habitans et subjects de Genève ez immunités et franchises, desquelles ils ont jouï d'ancienneté au bailliage de Gex et autres terres cédées à Sa Majesté par Monsieur de Savoye ».

Ces franchises économiques furent octroyées par les lettres-patentes de Poitiers (mai 1602).

Un an après (21 juin 1603), le traité de Saint-Julien, qui établissait la paix entre Genève et la Savoie, maintenait les libertés commerciales d'antan.

Ces immunités genevoises consistaient surtout en exemptions de droit d'entrée et de sortie sur les marchandises en transit et en exemption de droit de sortie pour les produits tirés par les Genevois de leurs propriétés situées en territoire étranger.

Le duc de Savoie et le roi de France avaient tout intérêt à conserver pour leurs sujets l'approvisionnement de Genève.

Les successeurs de Henri IV, ou plutôt, l'avidité des traitants, avaient sans cesse restreint les privilèges établissant le libre échange entre le Pays de Gex et Genève. En 1776, Louis XVI se laissa émouvoir par les suppliques de ses Gessiens qui avaient trouvé en Voltaire — industriel et seigneur de Ferney — un illustre avocat. Par lettres-

(1) Grâce au Prononcé de Saint-Julien du 19 octobre 1530, et au « mode de vivre » du 5 mai 1570.

patentes du 20 janvier 1776 et moyennant un « abonnement », le roi réputa le Pays de Gex « étranger quant aux droits des fermes générales » ; les bureaux de ces fermes furent transportés en retrait de la frontière, sur le Jura. Cette désunion n'était pas insolite dans le régime douanier très complexe de l'ancienne France. Mais dans son œuvre d'unification, la Révolution supprima toutes les entorses au principe de l'unité : l'article 1^{er}, titre 1^{er}, de la loi des 6 et 22 août 1791, pose la règle du paiement de l'impôt à toutes les entrées et sorties du sol français.

La situation politique de Genève vis-à-vis de ses voisins était fort différente de celle existant depuis 1815 : l'octroi de facilités économiques en Savoie était une contrepartie des droits ou des prétentions politiques que le duc de Savoie n'abandonnera formellement qu'au traité de Turin de 1754 ; et s'il « veut bien » maintenir alors les exemptions établies par le traité de 1603 en faveur des Genevois, c'est « par une suite de ses favorables dispositions pour les citoyens et bourgeois susdits ». De même, les privilèges accordés par le seul bon plaisir des rois de France tendaient à retenir les Genevois sous l'influence française (1).

Enfin et surtout, la configuration territoriale de Genève expliquait des immunités nécessaires pour permettre à la ville de communiquer avec ses « mandements » ruraux enclavés dans les possessions des Souverains voisins.

L'histoire enseigne donc qu'il y a eu une question permanente des rapports entre Genève et sa banlieue étrangère. Mais les solutions données pour aménager ces rapports ont varié suivant les données politiques, économiques et techniques du problème.

(1) Ces privilèges avaient des contreparties dans d'autres domaines : Service militaire suisse ; droit pour l'ambassadeur de France à Soleure de convoquer la Diète helvétique...

SECTION 1

1815

Annexée à la France par le traité du 8 fructidor 1798, Genève était devenue la préfecture du département du Léman (la Savoie était française depuis 1792). Cette petite République fut restaurée le 31 décembre 1813 ; son territoire — comme avant la réunion à la France — restait morcelé et enclavé ; son domaine comprenait en effet un noyau central à la corne du lac et plusieurs fragments ou « mandements », séparés entre eux par des communes françaises ou savoisiennes, et séparés du territoire suisse par le rivage gessien de Versoix. Agrégée au corps helvétique, pour « consolider son existence », elle demanda aux puissances alliées, nos ennemies victorieuses, des « arrondissements », pris tant en France qu'en Savoie, qui désenclaveraient ses districts isolés, et feraient de Genève un nouveau canton digne d'entrer dans la Confédération.

Les arguments invoqués pour obtenir cette « dot » furent variés et divers : vis-à-vis de la France, Genève croyait bien avoir des titres juridiques à faire valoir ; par contre, vers la Savoie, disent certaines instructions du Conseil d'Etat au négociateur suisse « les raisons de droit nous manquent, mais celles de convenances sont si impérieuses ». Et on connaît la célèbre parole du tsar Alexandre au Congrès de Vienne « Les convenances de l'Europe sont le droit ».

Création de la Zone franche de Gex

AU 1^{er} CONGRÈS DE PARIS, l'habileté du négociateur fédéral n'obtint à Genève, ni la jonction territoriale avec le

Pays de Vaud, ni le « désenclavement » des mandements gessiens. L'article 4 des traités conclus à Paris, le 30 mai 1814, assurait seulement à Genève la communication avec la Suisse par l'usage (commercial et militaire) de la route de Versoix, demeurée française. D'autre part, dans leur article 32, ces traités prévoyaient la réunion à Vienne d'un Congrès général « pour régler les arrangements qui devaient compléter les dispositions » du traité de Paris.

Dès le mois de mai 1814, n'espérant plus obtenir la pleine et entière propriété du Pays de Gex, Pictet de Rochemont, le négociateur genevois, avait réduit ses demandes à une cession partielle, et avait conçu l'idée du recul des douanes « hors de ce Pays ». Cette solution avait été reprise à Vienne, mais l'article 79 de l'acte final du Congrès de Vienne (signé quelques jours avant Waterloo, le 9 juin 1815) stipule seulement le retrait des douanes pour assurer la liberté de circulation sur la route de Versoix.

APRÈS LES 100 JOURS, les mêmes grandes puissances se réunissent pour achever leur œuvre interrompue et remise en question par le retour de Napoléon. Pictet réitère ses demandes de cessions de territoires et de recul des douanes. Le 20 septembre 1815, les quatre puissances communiquaient aux négociateurs français, sous la forme d'un ultimatum, « les bases d'un arrangement propre à leur assurer de justes compensations pour le passé, ainsi que des garanties solides pour l'avenir ». Le Doubs et le Jura y étaient notamment pris comme frontière franco-suisse. La chute de Talleyrand et son remplacement par Richelieu amenèrent un adoucissement des sacrifices qu'on s'était proposé d'imposer à la France. Pictet, devant son peu de chances d'obtenir la grande acquisition (qui, d'ailleurs, « effrayait plus ses concitoyens qu'elle ne les séduisait ») (1) se rabattit — en insistant d'autant plus fort — sur le recu-

(1) A cause des dangers que l'agréation de ces populations catholiques pouvait faire courir au protestantisme genevois.

lement des douanes ; il invoqua devant Richelieu le « précédent du Pays de Gex », et dit les regrets qu'avait causés aux Gessiens la suppression de ce régime de « facilités réciproques » d'échanges, qui résulte de l'absence de douanes de part et d'autre. Il demanda le report de la ligne des douanes françaises au-delà du Jura, tout le long de la frontière franco-suisse, de Bâle à Genève.

Le préambule des traités de Paix de Paris du 20 novembre 1815 rappelle la victoire des Alliés sur la France, et aux termes de l'article 1^{er} :

« Les frontières de la France seront telles qu'elles étaient en 1790, sauf les modifications de part et d'autre qui se trouvent indiquées dans l'article présent.

.....

3. Pour établir une communication directe entre le canton de Genève et la Suisse, la partie du Pays de Gex... sera cédée à la Confédération pour être réunie au canton de Genève. La ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne ».

Genève obtenait donc la bande française du littoral qui la mettait en contiguité territoriale avec le canton de Vaud, quelques communes gessiennes pour désenclaver son mandement de Peney et le bénéfice d'une zone franche dans le Pays de Gex (2).

SECTION 2

Création des Zones franches de Savoie

Dans une déclaration du 20 mars 1815, les Puissances réunies à Vienne avaient fait état de leur désir de fournir

(1) Zone « imposée à la France vaincue..., à la suite des Cent Jours et de Waterloo », constatent les Mémoires français.

Zone non pas « arrachée à la France vaincue comme des dépouilles opimes..., mais résultant d'une entente volontaire, répondant aux intérêts de Genève, et nullement en contradiction avec ceux de la France », contestent les Mémoires suisses.

à la Suisse, par des restitutions territoriales et des cessions, les moyens d'assurer son indépendance et sa neutralité. En réponse aux demandes de Genève, elle promirent « d'interposer leurs bons offices pour lui faire obtenir un arrondissement convenable du côté de la Savoie ». S. M. le roi de Sardaigne « toujours empressé de donner à ses puissants Alliés des preuves de sa reconnaissance et de son désir de faire ce qui peut leur être agréable, surmontant sa répugnance bien naturelle à se séparer de bons, anciens et fidèles sujets » que le traité de Paris venait de lui rendre, consentit à ces cessions sous certaines conditions (clauses relatives à la liberté du culte catholique et à la jouissance de la plénitude des droits de citoyens...). De plus, S. M. autorisait l'usage de la route dite du Simplon, pour la communication entre le canton de Genève et le Valais, par la rive méridionale du lac. (Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815).

Au second traité de Paris, en novembre 1815, Genève obtint — sauf à envisager certains échanges territoriaux — un nouvel accroissement de territoires, à prendre sur la Savoie, (qui était rendue, pour le reste, au duc de Sardaigne), et la promesse d'une zone sur le modèle de la zone gessienne. C'est le protocole des Conférences de Paris, du 3 novembre 1815, qui pose le principe de cette zone sarde :

« Le Gouvernement français ayant consenti à reculer ses lignes de douane des frontières de la Suisse du côté du Jura, les Cabinets des Cours réunies employeront leurs bons offices pour engager S. M. Sarde à les faire reculer également du côté de la Savoie, au moins au-delà d'une lieue de la frontière suisse et en dehors des Voirons, de Salève et des monts de Sion et de Vuache ».

Par une note du 11 novembre, la Sardaigne s'engagea à opérer ce reculement ; la détermination des limites de la zone fut laissée à une entente directe à intervenir entre la Sardaigne, la Suisse et Genève.

Les négociations ouvertes à Turin aboutirent au *traité* signé (par la Sardaigne, la Confédération suisse et le canton de Genève), le 16 mars 1816. Dans son article 3, ce traité précise le tracé de la ligne des douanes sardes en Savoie :

« Pour entrer dans le sens du protocole du 3 novembre, relativement aux douanes, en conciliant néanmoins, autant qu'il est possible, ses dispositions avec les intérêts de Sa Majesté, la ligne de douane, dans le voisinage de Genève et du lac, passera, à partir du Rhône, par Coligny, Valeiry, Cheney, le Luiset, le Châble, le Sapey, le Viaisson, Etrembières, Annemasse, Ville-la-Grand, le long du cours du Foron jusqu'à Machilly, puis Douvaine et Colongette jusqu'au lac, et le long du lac jusqu'à Meillerie, pour reprendre ensuite et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph : bien entendu que, dans la ligne déterminée, il sera libre à Sa Majesté de faire les changements et les dispositions qui lui conviendront le mieux pour le nombre et le placement de ses bureaux. Aucun service ne pourra être fait ni sur le lac, ni dans la zone, qui sépare du territoire de Genève la ligne ci-dessus indiquée : il sera néanmoins loisible, en tout temps, aux autorités administratives de Sa Majesté, de prendre les mesures qu'elles jugeront convenables contre les dépôts et le stationnement des marchandises dans ladite zone, afin d'empêcher toute contrebande qui pourrait en résulter. Le Gouvernement de Genève, de son côté, voulant seconder les vues de Sa Majesté à cet égard, prendra les précautions nécessaires pour que la contrebande ne puisse être favorisée par les habitants du Canton (1) ».

Cet article stipulait le recul des douanes sardes, de façon à créer une première zone (*appelée « zone sarde »*), autour du canton de Genève, une seconde, beaucoup plus petite, à l'autre extrémité du lac, autour de la commune de *Saint-Gingolph*. Entre ces deux zones, la douane sarde subsistait « le long du lac » ; or, la frontière politique entre les deux Etats passait au milieu du lac. Les eaux du

(1) L'article 4 établissait la liberté d'exportation des denrées du Duché de Savoie, pour les besoins du Canton de Genève et sous réserve des mesures générales d'administration pour le cas de disette.

lac étaient donc affranchies de tout service, c'est la zone dénommée « *lacustre* ».

Le traité de Turin ne tarda pas à donner lieu à une *difficulté au sujet de Saint-Gingolph*, village valaisan et savoyard pour moitié : le protocole du 3 novembre avait prévu le reculement des douanes le long « de la frontière suisse » ; l'art. 3 précité avait dit que la ligne douanière passerait « le long du lac jusqu'à Meillerie, pour reprendre et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph ». Cette formule était intelligible quoique peu claire. A ce sujet, la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne émit, le 9 septembre 1829, un manifeste qui définit la zone appelée « zone de Saint-Gingolph » :

« Le canton du Valais, invoquant la disposition de l'article 3 du traité conclu avec la Confédération suisse et le canton de Genève, le 16 mars 1816, a demandé que le bureau des douanes établi actuellement dans le village de Saint-Gingolph, soit supprimé et que la ligne des douanes soit reculée de cette frontière en sorte qu'il puisse se former une nouvelle zone de ce côté qui embrasse le territoire de la dite commune.

Quoique cette demande, d'après le rapport qui a été fait à S. M., ait paru n'être pas précisément fondée en droit et s'appuyer seulement sur une expression ambiguë, toutefois pour faire une chose agréable au canton du Valais et lui donner une marque de sa bienveillance, S. M. a bien voulu y adhérer.

Article premier. — Le bureau des douanes existant dans le village de Saint-Gingolph demeure supprimé, et il sera établi au village de Locum ».

SECTION 3

Régime des échanges de 1815 à 1849

Le recul des lignes douanières française et sarde en arrière de la frontière politique de ces deux Etats, d'une

part, le système douanier en vigueur pour le canton de Genève, d'autre part, établissaient, en fait, un régime de libre-échange entre la ville suisse et son hinterland étranger. En effet :

Le Pacte fédéral (août 1815) chargeait les cantons-frontières de percevoir, « sur les marchandises qui ne sont pas de première nécessité », des droits d'entrée pour alimenter la Caisse militaire fédérale. Genève était bien — constitutionnellement — obligée de rétablir ses douanes de 1796 ; mais le système, tel qu'il fut organisé par les actes législatifs, fédéraux et cantonaux, et tel qu'il fut mis en vigueur, le 1^{er} octobre 1816, était d'une application très simple et prévoyait des tarifs très modérés. Les droits (tant fédéraux que cantonaux) étaient perçus par les agents des cantons, dans des bureaux peu nombreux et assez éloignés de la frontière ; la plupart des marchandises que les zones avaient intérêt à vendre à Genève étaient affranchies de toute taxe.

La mise en application de cette organisation douanière (rudimentaire et libérale) établie au moment où, par ailleurs, étaient créées et réglées les zones franches, laissait, en fait, subsister, entre les zones et Genève, les « facilités réciproques d'échanges », dont Pictet de Rochemont avait parlé aux puissances.

Le *régime de libre-échange*, sous lequel les intéressés avaient le sentiment de vivre, subsista tel quel jusqu'en 1849.

SECTION 4

Réforme douanière fédérale de 1849

Après la guerre du Sonderbund, la Suisse se donna, par la constitution fédérale de 1848, une structure plus centralisée. Elle réalisa notamment son unité douanière par la

« consolidation » des douanes fédérales et la suppression des péages cantonaux (lois fédérales du 30 juin 1849 sur les péages et du 27 août 1851). Cette réforme affectait et le taux des droits et leur mode de perception : les taux sont plus élevés, les droits sont plus complexes et sont désormais acquittés exclusivement à la frontière de la Confédération (et non plus aux frontières des cantons).

Cette institution des péages fédéraux apportait un *changement profond à l'état de choses antérieur* : elle provoqua les protestations conjuguées des gessiens, des savoyards et des genevois. Les diplomates des Etats intéressés firent tous leurs efforts pour défendre les intérêts de leurs sujets : ils n'obtinrent pas le retour à la réciprocité totale.

En tout cas, des *ajustements* intervinrent presque aussitôt :

Ainsi aux termes d'un *traité de commerce du 8 juin 1851, entre la Sardaigne et la Suisse*, cette dernière s'engage (art. 4) à recevoir en franchise, des Etats Sardes, un certain nombre de produits limitativement énumérés, et à accorder certains avantages, « en considération de la libre sortie en franchise des denrées alimentaires et objets de consommation destinés à l'approvisionnement de la ville et du canton de Genève ». Cette convention, conclue pour 10 ans, avec tacite reconduction d'année en année, dépasse le cadre de la zone sarde : elle n'en fait même pas mention et envisage l'ensemble des relations commerciales entre les deux Pays. Pratiquement, (« les vendeurs devaient apporter eux-mêmes ou conduire sur charrettes ou sur bateaux les denrées destinées à être vendues comme approvisionnement de marché ») les franchises étaient réservées aux habitants des trois provinces sardes voisines de la Suisse : Chablais, Genevois, Faucigny. Cet accord réalisait ainsi le vœu du Conseil divisionnaire d'Annecy : dans une résolution adoptée le 20 juin 1849, il avait de-

mandé que les privilèges zoniers fussent étendus à ces trois provinces.

Cette convention pouvait être considérée comme une compensation, provisoire, mais assez satisfaisante, du tort causé par la réforme douanière suisse.

Après des négociations difficiles, par une note adressée le 29 juillet 1853 au Ministre de France à Berne, la Suisse accordait des exonérations douanières (franchise ou réduction des $\frac{3}{4}$ du droit ordinaire) à certains produits du *Pays de Gex*, « dont le commerce a réellement pu subir quelque gêne par le changement des droits intérieurs en droits-frontières ». Au cours des longs débats entre la France et la Suisse, le Gouvernement fédéral semble bien avoir mesuré les conséquences possibles de sa réforme douanière sur les stipulations de 1815 : pour se défendre contre les protestations qu'elle avait soulevées, la suppression de la zone de Gex fut suggérée.

Aux dires de Cavour, la même proposition de supprimer la zone sarde aurait été faite à son gouvernement. Quoi qu'il en fût, ces suggestions pouvaient difficilement être suivies : il eût fallu, d'une part, obtenir l'assentiment des Puissances signataires des actes de 1815 ; d'autre part, faire accepter ce report de la douane à la frontière par les populations intéressées. Or, malgré la gêne que le régime des zones avait déjà laissé apparaître quant aux « fabriques » et, même amputé par la réforme des douanes fédérales, ce régime avait conservé l'attachement de ces populations presque exclusivement agricoles ; comme le disait M. de Salignac-Fénelon, alors ministre de France à Berne : « On ne change pas les habitudes d'un pays en six mois ».

Le Conseil général de l'Ain avait proclamé cet attachement ; quant au Conseil divisionnaire d'Annecy, nous avons vu que, consulté, il réclama non pas la suppression, mais l'extension des zones.

SECTION 5

Annexion de la Savoie à la France et création d'une « Grande Zone »

En 1859, des plébiscites avaient réalisé, au profit du Piémont, l'unité de l'Italie du Nord et du Centre. Pour obtenir de Napoléon III l'adhésion à ces annexions et pour payer l'Empereur de l'aide apportée à la cause italienne, un traité « relatif à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France » fut signé à Turin le 24 mars 1860, entre la France et la Sardaigne.

Aux termes de cet instrument, la Sardaigne « consent à cette réunion... étant entendu qu'elle sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations (art. 1) » et « que le roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même (art. 2) ». Devant l'attitude hostile de l'Angleterre et les prétentions de la Suisse sur les provinces neutralisées de la Savoie du Nord, l'Empereur avait compris la nécessité politique de réaliser prudemment cette annexion.

Un instant (en janvier 1860), Napoléon III avait promis de céder à la Confédération les provinces (encore sardes) du Chablais et du Faucigny ; l'Empereur eut acquitté — ainsi — la dette personnelle de reconnaissance que Louis Napoléon avait contractée en 1838 envers « son amie la Suisse » : ce pays avait crânement refusé, même devant les menaces militaires de Louis-Philippe, d'expulser de son territoire le prétendant conspirateur. D'autre part, dans ces provinces septentrionales de la Savoie, qui, commercialement, participaient presque exclusivement de

la Suisse, un assez fort mouvement en faveur du rattachement à la Confédération se manifestait.

Mais l'opposition acharnée de la Savoie méridionale à ce démembrement de la Petite Patrie, obligea Napoléon III à abandonner son projet, pour ne pas compromettre le résultat du plébiscite :

« Devant la répulsion qui s'est manifestée parmi vous, — dit l'empereur à une délégation venue d'Annecy et de Chambéry — à l'idée de voir démembrer un pays qui a su se créer à travers les siècles une individualité glorieuse et se donner ainsi une histoire nationale, il est naturel de déclarer que je ne contraindrai pas au profit d'autrui le vœu des populations. Quant aux intérêts politiques et commerciaux qui lient à la Suisse certaines parties de la Savoie, il sera facile, je crois, de les satisfaire par des arrangements particuliers ».

Aux provinces qui voulaient conserver le bénéfice des franchises accordées sur le marché suisse, par le traité de 1851, la France promit l'extension de la zone sarde et les privilèges gessiens sur le marché français.

Un plébiscite fut organisé dans les territoires cédés, en conformité de l'art. 1^{er} du traité de Turin du 24 mars. Il eut lieu les 22 et 23 avril : le résultat fut favorable à l'annexion ; cette réunion fut réalisée par un sénatus-consulte du 12 juin 1860 — la Savoie du Nord vota en masse « oui et zone » comme la faculté lui en avait été donnée. Cette formule avait rallié les dissidents (1).

Par décret impérial du 12 juin, les douanes françaises furent reculées sur une ligne passant à l'intérieur du territoire français, au delà de la limite des « petites zones » établies en 1815. Par décision unilatérale de la France était créée « la grande zone » ou « zone d'annexion » : elle couvrait les trois quarts du nouveau département de

(1) Sans insister sur la quasi unanimité du vote d'annexion et compte tenu de l'incontestable science du suffrage universel de Napoléon III, il n'en reste pas moins que l'opinion savoisiennne ratifiait clairement son union à la France.

la Haute-Savoie et englobait notamment la petite zone sarde et la zone de Saint-Gingolph ; ces dernières ainsi absorbées perdaient, en fait, leur individualité.

Cette zone établie par acte autonome du gouvernement français, était révocable au seul gré de l'autorité française et des populations intéressées (1).

SECTION 6

1860 - 1914

Le traité de commerce signé avec l'Angleterre le 23 janvier 1860, avait déclenché un mouvement libre-échangiste qui, dans la croyance générale, marquait la fin du régime séculaire du protectionnisme. Un traité de même esprit fut signé en juin 1864 avec la Suisse.

Par un « *Règlement relatif au Pays de Gex* » annexé à ce dernier traité de commerce, le Gouvernement fédéral s'engagea à accorder certaines facilités aux produits du Pays de Gex, indépendamment des concessions douanières spécifiées dans le tarif annexé au traité. Maintenant et élargissant les exemptions et exonérations qui avaient été accordées en 1853, ce règlement satisfait partiellement les doléances des gessiens.

Ce traité ne stipula rien pour la Savoie ; au cours de ces négociations de 1860-1864, la Suisse avait feint d'ignorer la condition nouvelle de la Savoie devenue française et avait refusé de reconnaître l'existence de la « grande zone ». Pour faire taire les légitimes réclamations des sa-

(1) Elle fut abolie par la loi du 16 février 1923, entrée en vigueur le 10 novembre de la même année.

voyards et pour leur permettre d'attendre une détente avec la Suisse, le Gouvernement français — par arrêté du 31 mai 1863 — ouvrit sa barrière des douanes aux importations en franchise d'un assez grand nombre de produits zoniers : la Haute-Savoie bénéficiait ainsi du même régime que le Pays de Gex, du côté français.

Les besoins ferroviaires de Genève allaient amener le Gouvernement fédéral à augmenter les facilités douanières pour la « zone d'annexion ». En 1869, un accord ferroviaire et douanier avait été signé, mais la guerre franco-allemande de 1870 en avait empêché la ratification. Au lendemain de cette guerre, les négociations reprirent entre Berne et Paris : en contre-partie de raccordements ferroviaires demandés par le Gouvernement fédéral, la France obtint une convention douanière qui, reconnaissant le fait de l'annexion savoyarde, comprenait désormais les deux zones sardes de 1816 et la zone de 1860, sous le nom général de « zone franche de la Haute-Savoie ».

Cette « CONVENTION RELATIVE AU RÉGIME DOUANIER ENTRE LE CANTON DE GENÈVE ET LES ZONES FRANCHES DE LA HAUTE-SAVOIE » FUT SIGNÉE LE 14 JUIN 1881. Sa durée était fixée à 30 ans, avec tacite reconduction d'année en année. S'inspirant des conventions antérieures entre la France ou la Sardaigne et la Confédération, elle stipulait des allègements de douanes et de transit.

Un nouveau traité de commerce entre les deux nations fut signé le 23 février 1882, valable pour 10 ans ; en annexe, y était adjoint un « RÈGLEMENT RELATIF AU PAYS DE GEX » qui renouvelait celui de 1864 en l'augmentant de concessions nouvelles.

Après dix années de jouissance tranquille, (satisfaction ayant été accordée en 1881-82 aux besoins réciproques), le traité, arrivé à expiration, fut dénoncé. Un nouvel accord

commercial conclu le 23 juillet 1892 fut rejeté le 25 décembre par la Chambre française des députés. Il en résulta une *rupture des relations commerciales* et une guerre de tarifs entre la France et la Suisse.

Les facilités douanières assurées au Pays de Gex par l'Annexe du traité de commerce de 1882, tombaient avec ce traité. Au contraire, la convention du 14 juin 1881 relative à la zone franche de la Haute-Savoie était indépendante du traité et avait sa durée propre de 30 ans : ses dispositions furent maintenues. Donc les seuls produits savoyards mentionnés par la convention de 1881, et dans la limite des quantités prévues, n'étaient pas soumis aux droits différentiels pour l'entrée en Suisse. La situation des zones (de celle de Gex particulièrement), devenait intolérable et inique : elles étaient enserrées entre deux lignes de douanes rigoureuses et tracassières et elles continuaient à recevoir les marchandises suisses en franchise complète.

Pour donner à ces territoires la possibilité d'écouler leur produits, la France autorisa l'entrée franche des denrées agricoles zonières et des produits manufacturés provenant d'usines en exploitation au 1^{er} janvier 1893. (décision ministérielle du 1^{er} avril 1893). Genève, gênée dans son ravitaillement, joignit ses protestations à celles des zoniens, contre ce mépris d'un état de choses traditionnel. Le Conseil fédéral, par un arrêté du 9 mai 1893, accorda aux zones un traitement à peu près semblable à celui « de la nation la plus favorisée ». Ce régime (fort éloigné de celui en vigueur avant le conflit commercial), fut sensiblement amélioré par un nouvel arrêté en février 1895.

Mais quelques mois plus tard, les relations commerciales entre les deux pays étaient rétablies par le *modus vivendi* du 25 juin 1895 ; les zoniens recouvrirent leurs anciennes facilités d'importations en Suisse : pour le *Pays de Gex*, le Conseil fédéral remit en vigueur le Règlement du 23 juillet 1892 ; le dit Règlement fut remplacé par un

Règlement analogue, annexé à la Convention de commerce franco-suisse du 20 octobre 1906.

AU DÉBUT DU XX^e SIÈCLE, les relations économiques entre les zones et Genève se trouvent donc réglées (en dehors des actes ayant constitué les zones) par des règlements conventionnels distincts pour la zone du Pays de Gex et celle de la Haute-Savoie. Le régime de la première faisait l'objet d'un Règlement annexé au traité de commerce franco-suisse de 1906, dont il suivait le sort. Le régime de la zone savoyarde était établi pour une période de 30 ans, sauf tacite reconduction d'année en année ; cependant, à partir de 1913, l'accord de 1881 devint, lui aussi, dénonçable moyennant un préavis d'un an.

A quelques variantes près, les facilités accordées par ces conventions de 1881 et de 1906 sont analogues.

Ainsi, depuis le milieu du XIX^e siècle, aux doléances des populations zonières qui réclament sans trêve la pleine réciprocité des franchises, le Gouvernement fédéral satisfait partiellement en élargissant les facilités d'importations en Suisse (dans des conventions ou par des arrêtés fédéraux en 1895 et 1908). La « disparité des positions » (point de douane d'un côté, les douanes fédérales de l'autre) mettait la France à la merci de la bonne volonté de la Suisse.

De son côté, le Gouvernement français avait successivement accordé (1) aux produits des zones des facilités de

(1) Le Gouvernement français s'était vu dans l'obligation de supprimer ou de réduire certaines taxes indirectes, notamment celles qui étaient perçues à la production ou par voie de monopole ; comme l'absence de cordon à la frontière permettait aux produits étrangers de rentrer dans les zones, la Régie avait été autorisée à livrer à prix très réduits les produits soumis à monopole (allumettes, cartes à jouer, tabac, poudres à feux...)

— L'art. 1^{er}, § 3 du traité du 20 novembre 1815, disposait que la ligne des douanes devait être placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le Pays de Gex se trouve hors de cette ligne. Le « Pays de Gex » s'arrête à

plus en plus grandes pour leur passage à travers la barrière douanière mise entre ces régions et le reste du territoire national. Un projet de loi, voté en 1914 par la Chambre des députés, supprimait presque cette barrière : il accordait à tous les produits des industries zonières, l'admission en franchise sur le marché français, sous certaines conditions et formalités. Le Sénat ajourna la discussion de ce projet, vivement attaqué par les Chambres de Commerce du reste de la France.

La guerre survint.

SECTION 7

1914 - 1918

Dénouciatiun des conventions réglant les rapports entre les Zones et Genève

Quand la guerre est déclarée, l'un des premiers soucis de tout gouvernement est d'interdire à ses ressortissants tout commerce avec l'ennemi, de restreindre — pour assurer d'abord le ravitaillement de ses armées et de son peuple — les exportations dans les pays neutres, et de contrôler ces exportations afin de s'assurer qu'elles ne vont pas contribuer au ravitaillement de l'ennemi.

L'absence de cordon douanier à la frontière franco-suisse dans les zones, autorisait, dans ces régions l'afflux de marchandises étrangères et la raffle des denrées locales. Pour empêcher que cette fraude ne s'étendit dans l'inté-

la crête du Jura ; en fait, la ligne des douanes était reculée jusqu'à la Valserine. Aux termes de l'art. 7 de la loi de finances du 29 mars 1897, la partie de la vallée de la Valserine, comprise entre la rive gauche de cette rivière et la crête du Jura, était soumise au même régime que le Pays de Gex proprement dit ; l'arrondissement de Gex tout entier se trouvait ainsi placé en dehors de la ligne de douane.

rieur, notre administration des douanes redoublait de surveillance sur son cordon intérieur ; c'est sur cette ligne séparative de la zone et de la mère-patrie qu'elle établissait son principal « réseau » défensif.

Comme tout le monde, Genève eut à souffrir des mesures que nécessitait l'état de guerre : la ville ne pouvait plus compter uniquement sur les zones pour son ravitaillement. La France, ne pouvant pas connaître les besoins « véritables » du ravitaillement genevois, était dans l'impossibilité de les satisfaire.

Quant aux zoniens, réputés « en territoire étranger », ils eurent un instant l'impression de contribuer, par leur sang et par leur or, à la défense d'une communauté dont on paraissait les exclure ; des décisions ministérielles intervinrent enfin : les zoniens purent acheter en France les denrées reconnues nécessaires à leur consommation ; les usines de la zone furent admises, à partir du 1^{er} juillet 1916, à exporter en franchise, vers la France, les produits nécessaires à la défense nationale ; un an plus tard, une décision ministérielle étendait cette faculté à tous les produits, tant industriels qu'agricoles, concédant ainsi les libertés promises à la production zonière par le projet de loi de 1914.

Dès le début de la guerre, d'ailleurs, la nécessité de surveiller, tout le long des frontières, les personnes et les échanges, avait obligé la France à installer un *cordon de police*, même à la *frontière franco-genevoise*. Ce contrôle, assuré d'abord par des gendarmes et des gardes-frontières (auxiliaires et territoriaux), ayant été reconnu insuffisant, fut — en août 1917 — confié à des agents des douanes, mieux préparés à ce genre de garde. Par la suite, ces derniers furent, en outre, chargés d'empêcher l'exportation des valeurs et de percevoir les taxes fiscales prévues par les lois françaises et applicables aux marchandises importées. Le Conseil fédéral ne pouvait que se résigner à

l'installation de ce cordon de police et fiscal, régulier puisqu'il « n'effectuait aucune opération de douane au sens strict du mot ». Mais la présence de ce cordon modifiant en fait la situation des zones franches.

Moyennant un préavis d'un an, le Gouvernement français pouvait dénoncer les conventions de 1881 et de 1906. Se prévalant de cette possibilité, il dénonça la seconde le 20 septembre 1918, la première le 18 décembre suivant : les accords franco-suisse relatifs aux zones franches devaient ainsi cesser de produire leurs effets à partir du 1^{er} janvier 1920.

CHAPITRE II

Le traité de Versailles et les Zones franches

SECTION 1

Elaboration de l'article 435 du traité de Versailles

Dans sa *note du 18 décembre 1918*, en notifiant au Gouvernement fédéral la dénonciation de la Convention de 1881, le Gouvernement français exprime ses intentions :

«**décidé à abolir les survivances d'un autre âge incompatibles avec les nécessités actuelles**, (le Gouvernement français) est disposé à faire des rapports futurs entre la zone franche de la Haute-Savoie et la Suisse, l'objet d'un accord de bon voisinage, qui, prenant en considération les modifications apportées par le temps à la situation économique de l'actuelle région zonienne, n'en tiendra pas moins compte dans l'esprit le plus libéral des conditions géographiques spéciales de la ville de Genève... ».

Dans sa réponse du 14 janvier 1919, le Conseil fédéral déclarait que « *respectueux des traités de 1815 et 1816*, il était prêt à examiner toutes les propositions que le Gou-

vernement français estimerait devoir lui soumettre concernant les relations économiques entre la Suisse et la Haute-Savoie ».

Au cours de conversations et d'un échange de vues officiels entre le ministre de Suisse à Paris, le ministre français des Affaires Etrangères et M. Ador, lors d'un séjour que le Président de la Confédération fit à Paris, en janvier 1919, « il avait été reconnu qu'il était désirable que des négociations fussent engagées, le plus tôt possible, entre les deux gouvernements, sur les diverses questions relatives aux zones ».

Du côté français, une *Commission interministérielle* fut réunie le 13 février « pour étudier les bases sur lesquelles le Gouvernement de la République pourrait négocier ». Le Conseil fédéral ayant exprimé le vœu de connaître « les désirs français et le sens dans lequel notre Gouvernement souhaiterait un changement de la situation actuelle (note du 17 février) », le ministre des Affaires Etrangères répondait le 24 février :

« Que dans l'ensemble, il s'agissait de substituer au régime des zones franches un régime conforme aux idées et aux besoins modernes, tenant compte de la position géographique respective des régions intéressées, et basé sur une juste réciprocité ».

Les avant-projets, élaborés par la Commission, et qui prévoyaient la suppression des zones, présentés au Conseil général de la Haute-Savoie et approuvés par lui, soulevèrent, à Genève et dans les zones gessienne et savoisiennne, une vive agitation.

Le 26 avril, l'Ambassade de France à Berne fit parvenir au Département politique fédéral un projet de convention de bon voisinage destiné à servir de base aux pourparlers ; dans la *Note* accompagnant et analysant ce projet, la France exprimait son point de vue. Le 28 avril, nouvelle *Note* qui développe les idées énoncées dans la première :

notre Gouvernement estimait que le régime des zones établi en 1815 était suranné et serait avantageusement remplacé par un nouvel accord économique franco-suisse ; « amicalement », il faisait part à la Suisse de son intention de profiter de la réunion à Paris des délégués des Puissances pour faire constater la caducité des stipulations de 1815 concernant les zones (neutre et franches) ; et il attend, de l'amitié de la Suisse, que le Conseil fédéral vienne apporter son « témoignage » de la caducité des servitudes de 1815.

Le lendemain, 29, M. Pichon, ministre des Affaires Etrangères, fit parvenir au Président de la Confédération Suisse, alors à Paris « le texte du projet d'article, que le Gouvernement français se proposait d'insérer dans le traité de paix ». Cette stipulation projetée abrogeait explicitement les zones neutre et franche ; dans la lettre accompagnant ce texte, le Gouvernement français donnait l'assurance de ne se prévaloir, vis-à-vis de la Suisse, de l'abrogation du régime international des zones que quand les négociations relatives à la convention destinée à remplacer ce régime auront abouti à un accord entre la France et la Confédération.

Le 2 mai, Berne envoyait une *note* répondant aux trois communications françaises des 26, 28 et 29 avril : le Conseil fédéral y donnait son adhésion à la suppression de la neutralité savoyarde sous réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale ; mais elle demandait de faire confirmer par les Puissances la reconnaissance et la garantie de la neutralité perpétuelle, de l'intégrité et inviolabilité du territoire helvétique. En ce qui concerne les zones franches, le Gouvernement suisse déclarait ne pas être en mesure de se prononcer en connaissance de cause : il exprimait le désir qu'il n'en fût pas fait mention dans le traité de Paix.

Le 4 mai, le Gouvernement français fit parvenir aux au-

torités suisses un nouveau texte de l'article à insérer ; dans cette formule figure une disposition sur les garanties accordées à la Suisse en 1815 et sur la zone neutralisée de la Savoie, et une autre disposition sur les zones franches ; cette nouvelle rédaction est la suivante :

« Les Hautes Parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa premier de l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne, et par l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Paris du 20 novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles.

En conséquence, les Hautes Parties contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

Les Hautes Parties contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles, et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ».

Par une note du 5 mai 1919, le Conseil Fédéral fit connaître qu'après avoir examiné le nouveau projet d'article proposé, « il était assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les conditions et réserves suivantes », en ce qui concerne la zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex :

« a. Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le traité de paix où il est dit que « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires « relatifs aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette déclaration il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves.

Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées.

Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil fédéral par la lecture du projet de convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvait annexé à la note susmentionnée du Gouvernement français, en date du 26 avril.

Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet.

b. Il est admis que les stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires. »

Le 7 mai, les *Conditions de paix* des Puissances alliées et associées furent remises, à Versailles, aux Plénipotentiaires allemands : le texte d'article, — tel qu'il avait été établi, mais accompagné, à titre d'annexe, de la note suisse du 5 mai — y était inséré sous le numéro 435.

Le 18 mai, notre ministère des Affaires Etrangères remit à la légation suisse à Paris une *Note* répondant ainsi aux « considérations et réserves » formulées dans la note suisse du 5 mai :

En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la situation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéresse-

ment qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des Puissances autres que la France et la Suisse.

En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région.

.....

D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel, ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements.

Le département politique suisse répondit le 29 mai à la note française du 19 :

« Le Conseil fédéral maintient intégralement ses réserves (du 5 mai)... ; c'est dans le seul but d'obtenir le désintéressement des tierces Puissances signataires que le texte proposé par le Gouvernement français au sujet des zones franches a été inséré dans le traité de paix. Ce texte ne peut donc pas préjuger la question de fond, c'est-à-dire le contenu de la convention à négocier entre les Gouvernements suisse et français...

...Le Conseil fédéral insiste donc pour le maintien le plus strict du statu quo jusqu'au jour où sera intervenu l'accord attendu ».

Prévenant un reproche possible, (les négociations avaient été envisagées dès le mois de janvier), le Conseil fédéral allègue le retard des propositions françaises, pour expliquer son absence d'opinion sur l'essence de l'accord

à intervenir : la Commission d'experts procède aux études nécessaires.

Effectivement, dans sa réponse du 14 juin, le Gouvernement français reproche au Conseil fédéral de n'avoir pas fait diligence pour permettre l'ouverture des négociations ; il termine en exprimant l'espoir de voir les négociateurs suisses nommés le plus tôt possible.

Le 28 juin 1919, le traité de Versailles était signé : en annexe à l'article 435, étaient jointes les deux notes suisse et françaises des 5 et 18 mai.

ALORS, dans une note remise le 1^{er} juillet, le Gouvernement fédéral attira « l'attention de la France sur le fait qu'il paraît au Conseil fédéral difficile de concilier le projet de convention qui lui a été soumis le 29 avril 1919 avec les réserves qu'il a expressément formulées dans sa note du 5 mai, à l'égard d'une modification du régime actuel qui supposerait l'installation de la douane française à la frontière politique des deux Etats ». La note ajoutait que le Conseil fédéral faisait diligence pour préparer et communiquer à Paris son projet d'accord.

L'affaire en resta là jusqu'au 1^{er} octobre.

SECTION 2

Négociations en vue de l'accord visé par l'art. 435

Le 1^{er} octobre 1919, le Conseil fédéral fit connaître les noms des délégués suisses chargée de négocier, avec les représentants français, le régime futur des zones franches ; il annonçait en même temps l'envoi prochain d'un projet établi par les soins des autorités suisses. Ce projet fut effectivement communiqué le 15 octobre.

Le 17 octobre, le Gouvernement français déposait au Parlement un projet de loi en vue de l'établissement de sa ligne douanière à sa frontière politique. Une controverse s'ensuivit ; puis les deux gouvernements se mirent d'accord sur le maintien provisoire du statu quo : les accords réglant le régime commercial des zones franches et qui, dénoncés, devaient venir à expiration le 1^{er} janvier 1920, étaient provisoirement maintenus en vigueur ; chacune des deux parties se réservait de mettre fin à ce maintien, en prévenant un mois à l'avance (note du 25 décembre 1919).

DÉSACCORD. — Les négociations s'ouvrirent le 27 janvier 1920. Dès les premières séances, il apparut que l'on ne pourrait pas s'entendre ; les pourparlers furent suspendus, repris, suspendus encore. Les deux parties étaient séparées par une divergence fondamentale :

Notre Gouvernement soutenait qu'il avait formulé le désir essentiel de la France, de voir la suppression des zones franches et l'installation de ses douaniers à sa frontière, dès les conversations de janvier, entre MM. Ador, Pichon et Clemenceau. Cette volonté avait été exprimée dans tous les échanges de vues et toutes les notes de février, mars et avril. Le texte de l'article 435 résultait d'une sorte d'entente entre le Président de la Confédération et le Gouvernement français ; cet article faisait enregistrer la reconnaissance et la consolidation de la neutralité helvétique ; la contre-partie de ce double avantage étant la suppression des servitudes imposées à la France en 1815 (zone neutre et zones franches). En tout cas, on faisait grief à la diplomatie suisse d'avoir attendu trois jours après la signature du traité de paix pour prononcer catégoriquement son refus de la douane française à la frontière.

La Suisse s'en rapportait aux réserves qu'elle avait émises dans sa note du 5 mai : elle offrait la réciprocité des échanges, mais exigeait le maintien des zones.

Les points de vue s'avérèrent inconciliables au cours des nouvelles négociations poursuivies par la voie diplomatique et par des conférences entre délégations. Le Gouvernement français, par note du 26 mars 1921, fit savoir au Conseil fédéral qu'il se voyait dans l'obligation, en raison des désirs réitérés des Chambres, de déposer un projet de loi l'autorisant à procéder à l'établissement de la ligne douanière à la frontière politique (1). Mais le Conseil fédéral, animé d'un sincère désir d'entente, accepta de reprendre les négociations sur la base des propositions françaises. La considération de deux données amenait le Gouvernement suisse à faire abstraction de ses « droits » pour les troquer contre des avantages tangibles : 1° la légalité du maintien à la frontière d'un cordon fiscal et policier était presque indiscutée ; 2° Genève avait un intérêt indiscutable à conserver ses facilités d'importations dans la grande zone. Ces négociations aboutirent à un accord : le 7 août 1921, fut signée, à Paris, la « Convention réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes ». Cette convention, comme son titre l'indique, *admet la suppression des zones* (c'est-à-dire le transfert du cordon douanier français à la frontière), moyennant des compensations.

Cette convention fut approuvée par les Parlements des deux Pays ; elle ne devait cependant pas entrer en vigueur, en effet :

Le 30 janvier 1921, le peuple suisse, modifiant la constitution fédérale, avait décidé que tous les traités internationaux, dont la validité dépasse 15 années, ou est indéterminée, seraient désormais soumis au *référéndum populaire*, si ce référendum était demandé dans un certain délai, par 30.000 citoyens. Or, certaines dispositions de la

(1) Le projet analogue déposé le 17 octobre 1919, avait été rendu caduc par la fin de la législature.

Convention ne pouvaient être révisées que du commun accord des deux Etats, et le nombre de signatures nécessaires fut réuni. Le 18 février 1923, *le peuple suisse rejetait* à une énorme majorité la Convention du 7 août 1921 (1).

Mais, la veille de la votation référendaire, le 16 février, deux lois avaient été adoptées au Parlement français : l'une portant approbation de la Convention de 1921, l'autre *portant réforme du statut des zones* : « Sur toute l'étendue de la frontière, entre la France et la Suisse, la ligne des douanes nationales est établie à la limite du territoire de la République (art. 1^{er}) ».

Deux jours plus tard, les habitants des zones apprirent sans déplaisir le rejet de la Convention qu'ils avaient toujours critiquée.

SECTION 3

Mise en application de la loi française du 16 février 1923 (portant réforme du statut des Zones)

Le 19 mars, la légation de Suisse à Paris informait le Gouvernement français du résultat du referendum du 18 février et de l'impossibilité pour le Conseil fédéral de ratifier la Convention franco-suisse.

(1) Dans le canton de Genève, le plus directement intéressé : 8.607 oui, 8.979 non, 21.000 abstentionnistes. Deux autres cantons limitrophes étaient directement intéressés à la convention : Vaud qui l'acceptait à une très forte majorité (22.179 oui, 8.798 non) ; le Valais qui la repoussait, avec une aussi faible majorité que Genève (5.344 oui, 5.633 non). L'opposition écrasante venait de la Suisse alémanique ; les chiffres n'expriment pas que des préoccupations économiques : on avait voté pour ou contre l'attitude internationale de la France, pour ou contre l'occupation de la Rhur.

Il s'ensuivit une controverse entre M. Poincaré, président du Conseil français, ministre des Affaires Etrangères, et le Département politique suisse : la Convention conclue le 7 août 1921 était prévue par l'art. 435 ; la Constitution fédérale ne prévoyait pas, en 1919, la nécessité de l'approbation référendaire pour les traités internationaux (cette modification constitutionnelle datait de janvier 1921). Selon le juriste qu'était l'homme d'Etat français, le Gouvernement suisse « ne saurait donc valablement invoquer un referendum d'opposition pour rejeter la Convention régulièrement conclue avec la France en réalisation et en conformité de l'accord de 1919 ».

Le Conseil fédéral se refusa à passer outre à la « votation » populaire, constitutionnellement valable.

Les tentatives de reprise des négociations ayant échoué, par une note du 10 octobre 1923, M. Poincaré dénonça pour le 10 novembre suivant les accords zoniers qui avaient été prolongés provisoirement le 1^{er} janvier 1920 et notifia la mise en application, à cette même date, de la loi du 16 février.

Le Gouvernement suisse répondit, le 17 octobre 1923, en protestant contre une telle décision : la France, en violation des droits de la Suisse et du droit des gens, tranchait en sa faveur et de sa seule autorité, la divergence qui séparait les deux Etats.

La suppression des zones par acte unilatéral fut considéré comme un acte de force destiné à mettre la Suisse devant un fait accompli ; les journaux suisses classaient ce procédé dans la lignée des violences de la Rhur et de Corfou. « Le caractère conservatoire de la mesure semble leur échapper », disait certain journal français !

Le Gouvernement français ne manquait pas d'arguments pour justifier ou expliquer sa conduite :

1° Dans sa pensée, l'art. 435 avait abrogé les stipula-

tions (1), qui avaient créé les zones franches ; donc, sauf à la Suisse à faire valoir ses prétentions contraires, le principe de la souveraineté territoriale des Etats lui donnait le droit d'établir sa ligne douanière à la frontière de la France ;

2° Cette mesure conservatoire permettrait, aux populations françaises intéressées, d'attendre, sans dommage (2), la conclusion des négociations que le Gouvernement de Paris ne voulait ni rompre, ni interrompre.

« Le Gouvernement suisse — ajoutait la note fédérale du 17 octobre — ne voit, dès lors, *plus d'autre issue régulière au conflit que le recours à l'arbitrage* ».

SECTION 4

Vers l'arbitrage : Négociation du compromis

En suggérant l'idée de l'arbitrage, le Gouvernement suisse posait ainsi les questions à faire résoudre :

« 1° Les droits que la Confédération suisse a tenus jusqu'ici des traités de 1815 et 1816 sont-ils encore en vigueur ?

2° L'art. 435, dernier alinéa, du Traité de Versailles, est-il opposable à la Confédération autrement que dans le sens et dans les limites définis par le Conseil fédéral dans sa note du 5 mai 1919 ? »

Il estimait que les points devraient être soumis à la *Cour permanente de Justice internationale*. Mais « si le

(1) La Suisse estimait au contraire que cet article n'avait nullement aboli les zones franches, mais seulement frayé la voie à un accord bilatéral à négocier entre les deux pays ; les traités de 1815 restant en vigueur jusqu'à ce que cet accord ait abouti.

(2) Une politique « d'atermoiements successifs » annihilait en fait l'art. 435 et maintenait purement et simplement le *statu quo* ; il convient cependant de considérer que l'état des changes à cette époque permettait aux zones de vendre à la Suisse à un prix rémunérateur ; de plus la France avait conservé depuis la guerre son cordon fiscal et policier à la frontière franco-genevoise.

Gouvernement français préférerait une autre instance arbitrale, il serait facile de s'entendre à cet égard ».

Le Gouvernement français présentait, le 22 janvier 1924, un projet de Compromis d'arbitrage, selon lequel un *tribunal de trois arbitres* aurait la mission de dire si la Convention de 1921 donnait à la Suisse les satisfactions sur lesquelles elle était en droit de compter et, le cas échéant, d'indiquer — en agissant comme *amiable compositeur* — les modifications à y apporter.

Ne pouvant adhérer à cette formule, le Gouvernement fédéral fit parvenir un contre-projet de compromis, maintenant sa *conception d'un « arbitrage de droit »* portant sur la divergence d'interprétation qui avait rendu infructueuses toutes les négociations passées ; la Cour Permanente de Justice internationale devrait répondre à la question suivante : Les stipulations des traités de 1815-16 relatifs aux zones franches « sont-elles encore en vigueur, ou l'art. 435 du traité de Versailles, dans les conditions auxquelles le Conseil fédéral suisse y a adhéré, a-t-il eu pour but d'abroger ces stipulations ? »

Pour couper court à l'échange et à la discussion de ces *conceptions opposées* (1), le Gouvernement français proposa, le 19 mars 1924, « de confier à deux jurisconsultes suisse et français, le soin de préparer un projet de compromis d'arbitrage qui serait soumis par eux à l'agrément des deux Gouvernements ». Cette proposition fut acceptée par la Suisse. On aboutit ainsi à la *conclusion d'un compromis qui fut signé à Paris, le 30 octobre 1924*, par MM. Dunant, ministre de Suisse à Paris, et Logoz, professeur à l'Université de Genève, pour la Suisse, et par MM. Herriot, président du Conseil, ministre des Affaires Etrangères, et Fromageot, jurisconsulte de ce ministère.

(1) La Suisse attachait un intérêt particulier à la solution des questions juridiques ; la France s'intéressait plus spécialement au régime économique.

CHAPITRE III

L'affaire des Zones devant la Cour permanente de Justice internationale

(L'Arrêt du 7 juin 1932)

SECTION 1

Le compromis d'arbitrage

L'accord spécial nommé « Compromis d'arbitrage » est une *sorte de traité international* par sa forme et par ses conséquences constitutionnelles ; c'est l'acte initial et fondamental de tout arbitrage. C'est dire que cette convention a une grande importance : elle précise l'objet du litige, le choix des arbitres chargés de le trancher, la qualité de ces arbitres et les pouvoirs qui leur sont conférés ; elle règle en outre certains détails de la procédure. L'expérience montre que la rédaction du compromis exerce une influence considérable sur l'issue du litige :

Le Président de la République Française et le Conseil Fédéral Suisse :

Considérant que la France et la Suisse n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles avec ses annexes, et que l'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes.

Ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation et régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ;

Et, désireux de conclure un compromis témoignant de l'égale volonté de la France et de la Suisse de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux, ont nommé leurs plénipotentiaires, lesquels sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier. — Il appartiendra à la Cour permanente de Justice Internationale de dire si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations du protocole des conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour.

Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré sur cette question, et avant tout arrêt, impartisse aux deux parties un délai convenable pour régler entre elles le nouveau régime des dits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa 2, du dit Traité. Le délai pourra être prolongé sur la requête des deux parties.

Article 2. — A défaut de convention conclue et ratifiée par les parties dans le délai fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt, rendu conformément à l'article 58 du statut de la Cour, de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus et de régler, pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

Si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchises ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, ou à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties.

Les deux articles suivants règlent les détails de la procédure :

Article 3. — Chacune des Hautes Parties contractantes déposera au Greffe de la Cour en autant d'exemplaires que le prescrit l'article 34 du Règlement de la Cour :

1^o Dans le délai de six mois à dater de la ratification du présent compromis, son Mémoire sur la question formulée dans l'article premier, alinéa premier, avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui ;

2^o Dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, son Contre-Mémoire avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui ;

3^o Dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, sa Réplique, avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui, et ses conclusions finales.

Article 4. — Si la Cour, conformément à l'article 2, est appelée à régler elle-même l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, elle impartira aux Parties les délais convenables pour produire tous documents, projets et observations qu'elles croiraient devoir soumettre à la Cour en vue de ce règlement, ainsi que pour y répondre.

En outre, à l'effet de faciliter le dit règlement, la Cour pourra être requise par l'une ou l'autre Partie de désigner un ou trois de ses membres aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés (1) ».

Ainsi, le préambule du compromis constate que la France et la Suisse : 1^o n'ont pas pu s'entendre sur l'interprétation du 2^o alinéa de l'art. 435 du traité de Versailles ; 2^o n'ont pas pu réaliser l'accord prévu par cet

(1) En même temps, les deux parties échangèrent une « note interprétative » ainsi conçue :

« En signant la convention d'arbitrage en date de ce jour, j'ai l'honneur de vous confirmer qu'il est bien entendu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République :

1^o que jusqu'à la décision définitive de la Cour, il ne sera procédé de part ou d'autre à aucun acte de nature à modifier l'état de fait actuellement existant à la frontière entre la Suisse et les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ;

2^o qu'il ne sera pas fait d'objection de part ou d'autre à ce que les agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa premier, de la convention d'arbitrage ;

3^o que par les mots « circonstances actuelles » l'article 2, alinéa premier, de la convention d'arbitrage se réfère aux « circonstances actuelles » visées dans l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles. »

article. Ce double fait a amené les Parties à recourir à l'arbitrage : 1° pour fixer cette interprétation ; 2° pour régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution du texte litigieux.

La convention négociée par les deux jurisconsultes présente un caractère marqué de *transactions entre les points de vues opposés des deux Gouvernements*, quant à l'objet de l'arbitrage ; les deux conceptions ont été conservées : « l'arbitrage de droit » auquel tenait particulièrement la Suisse, la question du régime à établir, qui, seule, importait à la France.

Les Parties avaient prévu une *division en deux phases de la procédure arbitrale* ; on pouvait espérer, en effet, que l'avis de l'arbitre donné, dès après le débat juridique sur la question d'interprétation, amènerait l'accord amiable entre les Parties, sur le régime à instituer.

Mais l'expérience de la Convention de 1921 avait montré que même sur le terrain du régime à établir (abstraction faite du différend juridique), les deux voisins pouvaient ne pas s'entendre. La sagesse commandait donc de prévoir un règlement arbitral définitif.

Les vues de la Suisse avaient prévalu quant au *choix de l'arbitre* : la *Cour permanente de Justice internationale* aurait à connaître du différend.

Ce choix apparaît singulier eu égard à la forme du compromis d'arbitrage qui règle minutieusement les détails d'une procédure exceptionnelle pour la Cour : l'activité de ce tribunal est réglée, en effet, par un Statut et par un Règlement. Le compromis est rédigé comme s'il s'adressait à un tribunal arbitral occasionnel : la Cour en sera gênée tout au long du procès.

« Le présent compromis — disait l'art. 5 — sera ratifié, et les ratifications seront échangées aussitôt que faire se pourra » : la ratification suisse fut parfaite le 29 juin 1925 : elle fut votée en juillet 1926 par la Chambre des

Députés et en mars 1928 par le Sénat (1). L'échange eut lieu le 21 mars 1928. Le 29, les deux Gouvernements notifièrent à la C. P. J. I. (2) le compromis intervenu entre eux.

SECTION 2

Première phase du procès :

L'Ordonnance du 19 août 1929

Les Parties présentèrent, conformément à l'art. 3 du compromis, leurs « Mémoires, Contre-mémoires et Répliques ». Au cours des audiences publiques, tenues à la Haye, du 9 au 23 juillet 1929, la Cour entendit les plaidoiries, répliques et dupliques de M^e Paul-Boncour, conseil du Gouvernement français, et du professeur Logoz, agent du Gouvernement suisse, ainsi qu'un exposé en réplique du professeur Basdevant, agent du Gouvernement français.

I. MISSION DE LA COUR. — POSSIBILITÉ DE LA REMPLIR :

Selon l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} du Compromis, la question, ici posée, était celle de savoir si l'art. 435, al. 2, du traité de Versailles, avait, entre la France et la Suisse, abrogé, ou avait eu pour but de faire abroger les stipulations de 1815, 1816 et 1829, concernant les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie (zone sarde et zone de Saint-Gingolph).

Dans cette phase de la procédure, la Cour était simplement priée (art. 1^{er}, al. 2 du comp.), d'impardir (après son délibéré sur la question et avant tout arrêté) un délai con-

(1) Le Sénat n'avait pas voulu approuver le Compromis avant que la Suisse ait ratifié l'abandon de la neutralité militaire de la Savoie du Nord : le gouvernement fédéral n'avait pas encore promulgué l'*Arrêté* de renonciation à cette neutralité ; il se disposait en outre à soumettre au référendum (réforme de 1920) l'accord sur la neutralisation savoisiennne que le traité de Versailles (1919) *enregistre comme conclu* !

(2) Ces initiales désignent la Cour permanente de Justice internationale.

venable, pour permettre aux Parties de tenter un règlement amiable. Au cas d'échec de la tentative, la Cour devait, par un seul et même arrêt, remplir sa double mission.

Par une *Ordonnance*, rendue le 19 août 1929, la Cour fixa le délai qui lui était demandé. Les Parties avaient ajouté, dans les notes interprétatives jointes au Compromis, qu'il ne serait pas fait d'objection à ce que leurs agents reçussent, à titre officieux, « toutes indications utiles quant au délibéré de la Cour ». Cette dernière estima que les termes et l'esprit de son statut ne lui permettaient pas de procéder à une semblable communication de son opinion (1) ; mais, considérant qu'il serait oiseux de fixer un délai sans indiquer, en même temps, la solution de la question d'interprétation qui avait jusqu'alors rendu l'accord impossible, la Cour conclut — non sans souligner le caractère strictement exceptionnel de la construction à laquelle elle était obligée de recourir — qu'il lui était possible de satisfaire à la demande des Parties, en donnant son avis sur la question d'interprétation, dans l'exposé des motifs de son ordonnance.

Abordant la question qui lui est soumise, la Cour résout d'abord un désaccord, qui s'était élevé entre les deux Parties, *quant au sens et à la portée exacte de la question posée* : Le Gouvernement français estimait que l'art. 1^{er} du Compromis — en demandant à la Cour si l'art. 435 du Traité de Versailles, avec ses annexes, « a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations relatives aux zones franches — posait une alternative à deux termes, entre lesquels la Cour serait tenue de choisir ; les termes du Compromis donneraient mission, à la Cour, de dire soit que l'article a abrogé ces stipulations, soit qu'il a pour but de les faire abroger ; aucune autre réponse ne serait possible. Le Gouvernement suisse contestait cette thèse : la phrase

(1) Cf. *infra* pp. 54 et 79.

n'aurait eu le sens que lui donnait le Gouvernement français que si on y ajoutait l'un ou l'autre des adverbess. « bien » ou « seulement » ; selon l'agent suisse, la Cour aurait parfaitement le pouvoir de dire que l'article n'avait eu ni pour effet de supprimer les zones, ni même pour but de les faire supprimer. Adoptant cette thèse, la Cour se reconnut la liberté de rejeter les deux propositions du texte, si aucune ne correspondait à son opinion ; et précisant le sens de la question posée, la Cour estima que, pour faire réponse utile, elle devait regarder l'expression « a pour but de faire abroger » comme signifiant « a pour but de faire *obligatoirement* abroger » : pour éliminer la cause essentielle qui avait toujours fait échouer les négociations, il incombait à la Cour de dire si oui ou non la Suisse est obligée d'accepter l'abrogation du régime des zones franches, comme base de l'accord futur.

2. Abordant l'*examen du texte* de l'art. 435, al. 2, *abstraction faite des annexes*, la Cour dissèque ce texte qui contient une déclaration (la non-conformité aux circonstances actuelles des stipulations relatives aux zones), d'où il est déduit qu'il appartient à la France et à la Suisse de s'accorder sur le régime opportun. La non-conformité ainsi constatée tient à un certain nombre de faits survenus depuis la création des zones (par exemple et notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849). En somme, par cet article, les Puissances signataires se « *désintéressent* » des stipulations anciennes relatives aux zones franches.

3. PORTÉE DE L'ART. 435, AL. 2 « ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE » :

Le consentement de la Suisse a-t-il été donné ? Même à supposer qu'il fut possible d'interpréter l'art. 435 comme comportant l'abrogation des zones franches, cette disposition n'est opposable à la Suisse — qui n'est pas signataire du traité de Versailles — que dans la mesure où elle

l'a elle-même acceptée : or son acquiescement à l'art. 435 n'a été donné, par la note du 5 mai, que sous bénéfice d'une réserve contre la suppression des zones franches. *Le consentement de la Suisse n'ayant pas été donné*, les zones ne pourraient être abrogées que si son consentement n'était pas nécessaire.

4. LE CONSENTEMENT DE LA SUISSE ÉTAIT-IL NÉCESSAIRE ?

La France avait plaidé, devant la Cour, cette thèse de l'inutilité du consentement de la *Suisse restée étrangère aux actes qui ont créé les zones franches*.

D'abord, en ce qui concerne la *zone sarde*, l'acte qui, selon le Gouvernement français, créa cette zone, fut, non pas le traité de Turin de 1816, mais le Protocole du 3 novembre 1815 : le plénipotentiaire sarde en avait accepté les dispositions ; la Suisse n'en est pas signataire. Le traité subséquent de 1816 ne serait qu'un acte d'exécution du dit protocole, une mesure d'application qui fixe la délimitation de la zone créée précédemment (1).

Quant à la *zone de Saint-Gingolph*, créée — selon la thèse française — non par le traité de Turin, mais par le Manifeste de la Chambre Royale des Comptes de Savoie, c'est-à-dire par une décision unilatérale et souveraine du roi de Sardaigne, elle pourrait être supprimée par décision autonome de la France, héritière des droits de la Sardaigne sur ce territoire.

Plus solide était la position de la France en ce qui concerne la *zone de Gex* : l'inutilité du consentement de la Suisse pour l'abrogation de cette zone est plus aisément soutenable : la stipulation qui crée la zone gessienne (sans même prononcer le nom de la Suisse) figure à l'article 3

(1) « Si l'on voulait ici emprunter une comparaison avec les pratiques du droit public français, on dirait que le traité de Turin, dans ses dispositions concernant la zone franche, est au protocole du 3 novembre ce qu'un règlement d'administration publique est à la loi dont il assura l'exécution », *Réplique* du Gouvernement français.

des traités signés à Paris le 20 novembre 1815 ; la Suisse ne les a pas signés, elle n'y a pas adhéré : n'y étant pas partie contractante elle peut avoir un intérêt mais non un droit contractuel à leur maintien.

Selon la Suisse, les arrangements de 1815 faisaient au contraire partie d'un ensemble de dispositions prises par les Puissances en sa faveur ; la Suisse avait donc le droit de participer à l'abrogation des stipulations créatrices des différentes zones, soit parce qu'elle en était signataire, soit parce qu'elle en tirait un droit créé par des tiers en sa faveur. Le Gouvernement suisse faisait d'ailleurs observer que son assentiment avait été demandé par la France.

Le Gouvernement français a protesté contre cette mauvaise interprétation de son attitude : si le consentement de la Suisse avait été demandé c'est qu'il paraissait politiquement opportun de l'obtenir et non parce qu'il était juridiquement nécessaire.

Mais la *Cour* — elle aussi — a vu dans le fait que le consentement a été demandé, un indice qui présuppose la nécessité de ce consentement. Et, selon la *Cour* — contrairement à la thèse française — la Suisse possède un droit contractuel à l'égard des zones, en vertu du traité de Turin de 1816, pour la « petite zone sarde » et la zone de Saint-Gingolph et en ce qui concerne la zone de Gex, sur la base de l'ensemble des actes qui ont créé cette zone, eu égard aux circonstances dans lesquelles ils ont été faits. La *Cour* retient pour cette zone de Gex, comme fait déterminant, *la place occupée dans le traité* par la disposition relative au recul de la douane française (disposition qui voisine avec des cessions de territoires consenties par la France, à la Suisse).

5. Enfin, la *Cour* estime que la stipulation litigieuse du traité de Versailles *n'a pas non plus pour but* de faire abroger le régime des zones franches : le seul objet du traité est de laisser, à la France et à la Suisse, le soin de

régler entre elles ce régime, par un accord dont le traité ne préjuge en aucune manière le contenu et qui, dès lors, pourra comporter ou non l'abrogation du régime des zones.

6. CRITIQUES :

Cette ordonnance rendue par 9 voix contre 3 n'a pas échappé aux critiques :

La première est venue de membres mêmes de la Cour, usant de la faculté qui leur est donnée de publier un exposé motivé contredisant l'opinion de la majorité : MM. Nyholm (juge danois), Négulesco (juge roumain), et Dreyfus (juge national *ad hoc*) (1), tout en se ralliant au dispositif (fixation du délai) de l'ordonnance rendue, ont déclaré ne pas être d'accord sur les motifs, dans la mesure où ils l'ont indiqué en formulant et en exposant leurs opinions individuelles, à la suite de l'ordonnance. Un autre juge, M. Pessôa, tout en se ralliant à l'ordonnance, y a joint des observations sur la forme extraordinaire, anticonstitutionnelle, dans laquelle la Cour était appelée à manifester son opinion, et qui eut dû amener la Cour à se déclarer incompétente (2).

De l'interprétation textuelle de l'art. 435, M. Nyholm tire que les stipulations de 1815 sont abrogées. Quant aux réserves que la Suisse a faites, il les tient pour juridiquement nulles parce qu'adressées à la France, au lieu de l'être aux Puissances envers lesquelles la France était engagée ; il les déclare de plus mal fondées car la Suisse n'avait aucun droit aux zones et partant, aucune qualité pour protester contre leur abrogation.

Selon M. Négulesco, les Puissances signataires de l'art.

(1) Lorsque l'une des parties litigantes a un juge de sa nationalité parmi les membres de la Cour, l'autre partie a le droit de faire siéger également un juge national.

(2) Cf. *Infra* p. 79

435 ont certainement voulu abroger les zones franches. A la question de savoir si elles avaient le droit de le faire sans l'assentiment de la Suisse, le juge répond par l'affirmative pour la zone de Gex, car la Suisse n'est pas signataire du traité qui l'a créée, et on ne peut admettre que des tiers aient stipulé un droit en sa faveur ; quant à la zone sarde, son abrogation nécessitée par le changement des circonstances, devait être réalisée par un accord franco-suisse.

Le juge français explique ainsi les deux raisons qui l'empêchent de s'associer à l'opinion de la majorité des juges : « 1° parce que pour la formuler ils ajoutent aux termes du compromis le mot « obligatoirement » ; le sens en est complètement dénaturé ; il était pourtant très clair : l'art. 435, al. 2, avec ses annexes, a-t-il abrogé *hic et nunc* les anciennes stipulations ? ou bien a-t-il pour but de provoquer dans l'avenir leur abrogation par les Parties intéressées ? 2° parce que l'art. 435, al. 2, devient entre la France et la Suisse un texte vide de sens, une lettre morte ». M. Dreyfus estime au contraire que par ce texte « les Puissances ont défait, en 1919, ce qu'elles avaient fait en 1815 » : elles ont abrogé la zone de Gex, au maintien de laquelle la Suisse n'avait aucun droit mais qu'un intérêt ; elles ont émis l'avis que les zones savoyardes obtenues grâce à leurs « bons offices » devaient être abrogées dans l'avenir, et elles ont donné aux deux Pays le pouvoir de réaliser cette abrogation (1).

(1) Les conclusions, solidement fondées en droit, du Premier Président de la Cour d'Appel de Paris, ne laissent place à aucune considération de nationalité ; sans autre égard que celui du droit, le Juge français rejette sans réticences certaines thèses du Gouvernement français : « En ce qui concerne la zone sarde, dit le Juge, la Suisse tient certainement son droit de l'art. 3 du traité de Turin du 16 mars 1816, qu'elle a signé avec la Sardaigne, aux obligations de laquelle la France se trouve aujourd'hui substituée ». Cette opinion contredit catégoriquement et du même coup deux thèses françaises : celle sur l'acte de naissance de la zone sarde (*Cf. supra*) et celle sur l'inopposabilité, à la France, du traité de Turin (que notre Gouvernement s'était réservé de soutenir ultérieurement).

Ainsi l'opposition des « dissidents » se fonde, entre autres arguments : 1° sur l'introduction, par la Cour, dans la question posée du mot « obligatoirement » qui ne se trouve pas dans le compromis ; 2° sur le fait qu'en reconnaissant à la Suisse un véritable droit à la zone de Gex, la Cour proclamait l'efficacité — en l'espèce — de la « stipulation pour autrui », théorie dont l'admissibilité et la portée éventuelle en droit international sont discutées (1).

En Suisse on cria à la Victoire : le bon droit avait triomphé ; l'ordonnance était une confirmation solennelle des droits séculaires de la Suisse ; le 19 août 1929 était une grande date historique ! La France considérait que l'opinion exprimée par la Cour était « toute provisoire » ; la Cour avait rappelé en effet que les ordonnances rendues par elle ne décident pas avec force obligatoire et avec effet définitif. D'ailleurs, notre Gouvernement espérait que le Gouvernement fédéral, fort de la satisfaction morale obtenue sur le terrain juridique, serait mieux disposé à admettre les considérations économiques et politiques présentées par la France.

7. NÉGOCIATIONS DIPLOMATIQUES :

Cet espoir ne devait pas se réaliser : les négociations, en vue d'aboutir au règlement amiable prévu, s'ouvrirent à Berne en décembre 1929. Dès leur début, l'opposition des points de vue s'affirma entre les deux délégations. Selon le Gouvernement français, il s'agissait de se placer sur le terrain des faits et d'établir une compensation des intérêts jugés essentiels par chacune des Parties : à ce point de vue la France ne pouvait pas accepter un système qui comporterait le recul de la douane en arrière de la frontière politique. Au contraire, dans l'esprit du Conseil fédéral on ne

(1) Cf. *Infra*, p. 88

pouvait faire abstraction du droit constaté par la Cour : il s'agissait seulement d'adapter le régime des zones aux circonstances actuelles, notamment en donnant aux populations zoniennes les garanties d'un régime plus libéral et juridiquement plus stable que par le passé, pour l'écoulement de leurs produits en Suisse.

L'accord eut été souhaitable, mais étonnant. Les positions des deux Parties étaient irréductibles sur le point essentiel : la place du cordon douanier français. D'autre part la France avait intérêt de faire préciser l'étendue de ses obligations ; la Suisse avait la conviction que son droit serait définitivement consacré, voire même étendu, par la Cour de la Haye. Chacun des deux plaideurs voulait « courir ses chances ».

La procédure prévue aux articles 2 et 4 du Compromis allait suivre son cours.

SECTION 3

Deuxième phase du procès :

L'Ordonnance du 30 décembre 1930

Les deux Gouvernements produisirent, dans les délais impartis par le Président de la Cour, les « documents, projets et observations » ainsi que les « réponses » prescrits par l'article 4 du Compromis en vue du règlement prévu à ce stade de l'instance.

I. CHANGEMENT DE COMPOSITION DE LA COUR :

Lorsque cette procédure écrite fut close, la Cour convoquée en session extraordinaire, se réunit le 23 octobre

1930. A cette première audience, le Président expliqua aux Parties que l'empêchement de quatre des Juges, qui avaient participé à l'examen de la première phase de l'affaire, à la session de 1929, ayant fait tomber le nombre des juges au dessous du quorum qui est de 9, il avait été obligé de reconstituer la Cour en convoquant (art. 25 du Statut) tous les juges titulaires disponibles et, dans l'ordre du tableau, les juges suppléants dont la présence était nécessaire pour parfaire le nombre de onze prévu dans le statut. Or, pour répondre aux prescriptions de l'art 13, al. 3 du statut, la Cour aurait dû conserver une composition identique à celle qu'elle avait lorsqu'elle s'occupait de la première phase ; cette reconstitution donnait donc aux Parties le droit de demander à replaider l'ensemble de l'affaire ; elles ne s'en prévalurent pas et M. Basdevant déclara à ce sujet que son gouvernement acceptait la continuation de la procédure « en considération du fait que, selon ce gouvernement, la solution de la question qui doit être débattue ne dépend pas de la solution à donner à la question qui a été débattue dans la première phase de l'instance ». M. Logoz, au nom du gouvernement suisse, a déclaré accepter également, ajoutant que son gouvernement « maintenait la manière de voir exposée dans ses Observations et dans sa Réponse, quant au rapport de dépendance qui existe entre la première phase de l'affaire et la seconde phase. Il estime, par ailleurs, que la question débattue dans la première phase est résolue ».

Ces déclarations liminaires des deux agents résument les vues divergentes des deux Gouvernements sur la mission d'exécution de la Cour. MM. Basdevant et Logoz et M^r Paul-Boncour développèrent devant la Cour les conceptions de leur gouvernement respectif.

2. LA MISSION DE LA COUR : DIVERGENCE :

L'art. 2, al. 1^{er} du compromis, invitait la Cour (si les

Parties, après communication de son délibéré sur le problème juridique posé par l'art. 1^{er}, ne s'étaient pas mises d'accord) à rendre « un seul et même arrêt », afin de résoudre en même temps la question d'interprétation et de « régler pour une durée à déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'al. 2 de l'art. 435 du traité de Versailles ».

Selon la thèse française, la Cour, dans cette deuxième phase de l'affaire, avait mission de fixer pour l'avenir le régime des zones, en tenant compte des conditions économiques présentes : mission d'arbitrage, complètement indépendante de l'interprétation juridique de l'art. 435, al. 2. La France et la Suisse négociant elles-mêmes leur accord, n'étaient pas tenues de déduire le régime de la réponse que la Cour avait donné à la question de droit : elles pouvaient supprimer les zones, si « l'opportunité » le commandait. Or, la Cour, substituée aux Parties, pour faire ce que celles-ci ne sont pas arrivées à faire directement, jouit de la même liberté d'appréciation et du même pouvoir de décision que les Parties qui l'ont désignée.

Selon le Gouvernement français, il y aurait donc lieu d'examiner les « circonstances actuelles » pour en déduire le nouveau régime à créer. Notre Gouvernement expose donc les circonstances qui existaient en 1815 ; il énumère ensuite les changements qui sont intervenus en 115 ans et dont le plus grave tient au fait de la Suisse elle-même : la création des douanes fédérales en 1849, les progrès de la technique, le développement des voies de communications, la disparition presque complète des droits de sortie et de transit et l'élévation croissante des droits d'entrée, « ont eu pour effet de disloquer la petite unité économique constituée en 1816, de rattacher l'économie des zones au marché français, et l'économie genevoise au marché suisse ». Pour permettre à chacune des deux

régions voisines de jouir en toute liberté de son marché principal, la *juxtaposition des cordons douaniers à la frontière politique* s'imposait donc ; et pour conserver à ces régions leur marché accessoire, de l'autre côté de la frontière, un régime frontalier spécial, comportant la *perméabilité des barrières douanières*, serait établi.

Le projet de régime proposé par le Gouvernement Suisse se contentait au contraire d'adapter les zones aux circonstances actuelles et, selon cette Partie, la Cour, en réglant l'exécution de l'art 435, al. 2, ne pourrait méconnaître l'interprétation qu'elle donne de ce texte ; elle ne pourrait donc pas faire abstraction des droits reconnus par elle, pour établir en se basant sur des considérations de pure opportunité — et sans le consentement de la Suisse — un régime remplaçant celui des zones.

3. L'ART. 2, 2^e ALINÉA, DU COMPROMIS :

Une autre disposition du compromis allait s'avérer comme de nature à entraver sérieusement l'œuvre de la Cour ; le 2^e alinéa de l'article 2 porte que : « si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, ou à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec *l'assentiment des deux parties* ». Interrogés par la Cour, les agents exposèrent le 24 novembre 1930 leur interprétation de cette disposition. La Suisse soutint que le seul sens satisfaisant de cette réserve était le suivant : si l'arrêt prévoit des facilités de passage à travers la ligne douanière de l'un des pays, l'assentiment *de ce seul pays* est nécessaire ; et la Suisse, pour sa part, donna par avance son assentiment à toutes les dispositions que pourrait adopter la Cour, en matière de franchises ou de réductions pour les importations à travers les douanes fédérales. L'agent français n'a pu ni adhérer à

l'interprétation suisse, ni faire la même déclaration au nom de son gouvernement : il soutint, et la Cour admit, que la phrase en question envisageait, sans aucun doute possible, la nécessité de l'assentiment *des deux Parties* pour les dispositions de l'arrêt qui prévoient des facilités douanières à travers une ligne, quelle qu'elle soit. Et l'agent français expliqua que son Gouvernement n'avait pas le pouvoir de donner sa ratification anticipée à de telles dispositions : selon le droit constitutionnel de la France, les Chambres doivent approuver toutes les obligations engageant les finances de l'Etat.

La singularité de cette disposition du Compromis — qui réserve l'assentiment du Parlement français aux facilités qu'octroie la Suisse pour l'entrée chez elle de nos produits — est évidemment choquante ; mais il n'est même pas besoin d'interpréter la phrase du compromis pour lui donner ce sens, il suffit de la lire.

4. Ainsi la Cour Permanente de Justice Internationale se trouvait investie, par un Compromis bizarre, de pouvoirs contestés et d'une mission imprécise. *Le 6 décembre 1930*, elle rendit non l'arrêt prévu, mais une *nouvelle Ordonnance* accordant aux Parties un nouveau délai.

Dans l'exposé des motifs, l'Ordonnance déclare acquise pour la continuation de la procédure la réponse donnée en 1929 et confirmée par la Cour dans sa nouvelle composition. Le règlement à établir par la Cour respectera donc les droits de la Suisse sur les zones, mais il respectera aussi la souveraineté de la France sur les zones, souveraineté qui, sauf les limitations découlant des anciens traités et dont l'interprétation doit être restrictive, est pleine et entière ; souveraineté qui donne donc, à la France, le droit d'avoir un cordon de police à la frontière et d'y percevoir les taxes qui ne sont pas douanières. Le règlement à intervenir devant contenir l'octroi de franchises d'importation en Suisse pour les produits des zones, l'assenti-

ment de la France est nécessaire et n'a pas été donné. Cet assentiment ne saurait être postérieur à l'arrêt de la Cour (le principe de la force obligatoire des arrêts s'y opposant). En revanche, rien n'empêche la Cour d'englober dans un arrêt un accord préalable entre les Parties : autrement dit, de rendre un jugement d'accord.

Il y a donc lieu d'inviter les Parties à tâcher de *se mettre d'accord dans un délai déterminé, sur le règlement des importations*. D'autre part, des négociations sont désirables en vue de permettre la solution d'autres questions, qui, dépassant le droit en vigueur, ne pourraient être réglées par la Cour, ainsi que pour permettre aux Parties de reprendre en considération l'opportunité d'un règlement qui s'éloignerait du droit strict et qui procurerait aux régions françaises et suisses intéressées un bon aménagement de leurs rapports réciproques.

L'expiration du délai accordé était fixée au 31 juillet 1931.

L'Ordonnance ajoutait que, quelle que soit l'issue des négociations, la Cour remplirait sa mission ; se bornant, au besoin, à rendre son arrêt sur les questions de droit.

Cette ordonnance rendue par le vote prépondérant du Président (les voies s'étaient partagées : 6 contre 6) est suivie d'une opinion dissidente commune à laquelle ont souscrit MM. Nyholm (Danemark), Altamira (Espagne), Cecil Hurst (Grande-Bretagne), Yovanovitch (Yougoslavie), Négulesco (Roumanie), et Dreyfus, juge *ad hoc* (1). Tout en appuyant la proposition de donner aux Parties une nouvelle occasion d'arriver à régler amiablement leur différend, ces juges ont déclaré ne pas être d'accord sur les

(1) Se sont prononcés pour l'opinion qui a triomphé : le président Anzilotti (Italie), MM. Huber, (Suisse), Beichmann (Norvège), Oda (Japon), Kellogg (États-Unis).

Des 6 juges « dissidents », 3 étaient déjà en désaccord avec la majorité de 1929, l'un (M. Altamira) faisait partie de l'ancienne majorité. Les 4 juges nouveaux s'étaient partagés entre les deux opinions.

motifs de l'Ordonnance, en ce qui concerne la mission de la Cour : ils ne voient aucune raison de penser que, dans l'esprit des Parties, l'organisation du régime devait être conditionnée par la solution préalablement donnée à la question de droit ; la Cour pourrait — comme les Parties elles-mêmes — placer le cordon douanier à la frontière, si cette mesure est indiquée par les circonstances actuelles.

5. *M. Kellogg*, tout en se ralliant à l'opinion de la majorité, ajoute des observations sur certains points : il estime « que la compétence de la Cour dans la présente espèce se borne à établir les droits juridiques des parties et que la Cour ne pourrait, même du consentement des parties et sur leur demande, régler les questions politiques et économiques que peut impliquer l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du traité de Versailles » (1).

Il semble que ces observations du juge américain ont influé sur l'attitude de la Cour, dont l'Ordonnance trahit l'embarras ; estimant périlleuse pour son avenir, la charge qui lui incombait de régler elle-même un véritable traité de commerce entre deux nations, elle invite ces dernières à s'entendre sur tous les détails d'ordre économique, notamment sur des dispositions consacrant, au bénéfice des zoniens, des franchises douanières à l'importation en Suisse.

La Cour unanime a estimé que l'application pure et simple des principes « de droit strict » donnerait une solution défectueuse à l'aménagement des rapports réciproques des régions intéressées. En faisant part de sa ferme résolution de rendre, en tout état de cause, un arrêt, la Cour paraît avoir voulu donner aux plaideurs l'avertissement que l'intérêt de l'un et de l'autre était dans un arrangement.

(1) *Cf. Infra*, p. 80.

C'est pour permettre aux deux Pays de réaliser « un règlement avantageux » que la majorité permet de nouvelles et ultimes négociations. Quant aux 6 juges de la minorité, ils exprimaient le vif désir que « les Parties arrivassent à un accord en la matière, après des négociations destinées à satisfaire les intérêts de toute nature qui sont en jeu et non pas seulement à perpétuer des droits sans égard à la question de savoir si ces droits correspondent aux circonstances actuelles ».

6. NÉGOCIATIONS DIPLOMATIQUES :

Les deux Gouvernements sont tombés d'accord pour donner leur préférence à un règlement s'écartant du droit strict : mais leurs conceptions de l'opportunité différaient foncièrement.

Le projet suisse de règlement en opportunité : recul du cordon fiscal consenti par la France (outre le recul du cordon douanier) ; la Suisse accepterait, en contre-partie de cette concession, de recevoir en franchise la totalité (1) de la production des zones.

Au cas où la France placerait son cordon fiscal sur la frontière politique, la Suisse n'aurait été en mesure d'accorder que des facilités réduites aux produits des zones. (*Projet suisse « en droit strict »*).

Le Gouvernement français déclara ne pas pouvoir se rallier à cette conception du « droit strict » : *la Suisse revenait sur un engagement antérieur* : devant la Cour, elle avait donné « définitivement et sans autre », *son adhésion à l'octroi de franchise totale*. Cet engagement devait être tenu en son entier puisque la Suisse obtenait le maintien des zones conformément aux anciens traités.

Quant au premier projet (recul simultané du cordon fiscal et du cordon de douane), il aboutissait à une aggrava-

(1) Défalcation faite de la consommation locale et de ce qui est exporté ailleurs qu'en Suisse.

tion de la servitude existante (but que n'avait certainement pas voulu l'art. 435 du traité de Versailles).

Notre gouvernement se disait dans l'impossibilité de donner librement son adhésion à toute combinaison reposant sur une autre base que le maintien du cordon douanier à la frontière et se déclarait prêt à racheter le droit de la Suisse. Ses propositions voulaient assurer au commerce du canton dans les régions françaises limitrophes, les mêmes débouchés qu'en 1913 (année considérée comme la plus favorable d'avant-guerre). A la franchise douanière, elles ajoutaient l'avantage, juridiquement nouveau, de privilèges fiscaux : exemption de la taxe à l'importation et de la taxe de luxe. On offrait, en outre, l'ouverture de la procédure d'utilité publique, pour la construction, à la charge de la France, d'un raccourci de chemin de fer Saint-Amour-Bellegarde, facilitant et accélérant les communications de Genève avec Paris et le Nord de la France.

Cette dernière offre fut refusée d'emblée comme étant sans intérêt pour le désenclavement de Genève. Après des négociations, au cours desquelles la délégation française put accéder à certains désirs de la délégation suisse, le Gouvernement fédéral relevait que le système envisagé laisserait subsister : le contrôle à la frontière et la perception de certaines taxes fiscales. Considérant que les propositions françaises, loin de constituer un rachat du droit de la Suisse, ne procurait même pas l'équivalent économique du régime de la zone, la Suisse mit fin aux pourparlers.

Il va sans dire que les deux partenaires allaient se renvoyer longtemps et mutuellement la responsabilité de l'échec de cette ultime tentative d'entente amiable. Inutile recherche de responsabilité ! La procédure allait continuer.

SECTION 4

Troisième phase du procès :

L'Arrêt du 7 juin 1932

La France et la Suisse se présentaient à nouveau devant la Cour ; elles ne lui rapportaient pas l'acceptation demandée et nécessaire pour l'accomplissement de toute la mission.

1. La Cour se trouvait aux prises avec une autre *difficulté d'ordre intérieur* : nous avons vu que les circonstances avaient contraint la Cour, lors de l'engagement de la deuxième phase du litige, à quémander l'agrément des parties, pour déroger à la règle commune à toutes les juridictions (et édictées par l'article 13 du statut de la Cour), qui veut que les juges qui prononcent la décision aient siégé depuis le début de la procédure orale.

Or, au moment où s'engageait la troisième phase de l'affaire (31 juillet 1931), six des membres de la Cour n'avaient pas été réélus à l'expiration de leur mandat de 9 ans ; les pouvoirs de l'ancienne Cour avaient pris fin le 31 décembre 1930. La Cour décida que c'était à la Cour, composée comme en 1930, qu'il appartenait de s'occuper du dénouement judiciaire de l'affaire des zones ; de même la présidence resterait à M. Anzilotti.

Par ordonnance du 6 août 1931, le président de la Cour prévit un délai pour permettre aux parties de présenter leurs observations écrites. L'ouverture des audiences publiques, qui permettraient à chacune de répondre aux observations écrites de l'autre, furent fixées au 14 octobre 1931. La mort — en août 1931 — du juge danois, M.

Nyholm, l'impossibilité pour deux autres juges, MM. Kellogg et Oda, qui se trouvaient dans leurs pays respectifs, d'être présents à la Haye en octobre, firent tomber le nombre des juges au-dessous du quorum requis par l'art. 25 du Statut (1). Après audition des agents, les *audiences furent renvoyées au mois d'avril 1932* : leur caractère n'était en rien modifié du fait de cette remise.

2. *Le caractère des débats de cette troisième phase* avait été défini par l'Ordonnance présidentielle du 6 août 1931 : « Les observations que les Parties désireront soumettre à la Cour ne doivent pas avoir le caractère d'une troisième procédure écrite et orale complète non prévue par le compromis, mais doivent avoir pour but de permettre à la Cour de tenir compte, dans son arrêt futur, de tout fait nouveau qui se serait produit entre la fin de la procédure qui eut lieu devant elle en 1930 et le 1^{er} octobre 1931 ».

L'agent du gouvernement français voulait donner plus d'ampleur aux nouveaux débats. En effet, les résultats de la procédure antérieure avaient donné à l'affaire une tournure autre que la prévoyait la France : dans l'interprétation française du compromis, la deuxième mission de la Cour (règlementation du régime futur) devait être indépendante de la réponse donnée à la question de la portée de l'art. 435; et dans cette croyance, notre gouvernement avait jugé inutile, lors de la deuxième phase, de plaider toute la question de droit. Contrairement à cette thèse, l'ordonnance du 6 décembre 1930 avait dit que l'arrêt futur devrait reconnaître les droits de la Suisse et donner effet à ces droits. Dans ces conditions n'importait-il pas d'examiner tout le problème juridique ? « Autrement dit, il s'agit de savoir si la Suisse, à supposer qu'elle ait eu un droit initial sur les zones, a aussi un droit actuel (M. Bas-

(1) Ce quorum est de 9 juges, la défaillance de 3 juges amenait l'effectif du tribunal à 8, non compris le juge *ad hoc* français.

devant) ». Il fallait examiner notamment si les anciens traités relatifs aux zones ne sont pas devenus caduques par l'effet du changement des circonstances.

Aux nouveaux moyens que le Gouvernement français souleva en cette phase de la procédure, la Suisse, invoquant leur présentation tardive, avait opposé une *exception d'irrecevabilité* : la Cour, considérant que la solution d'un différend international de cet ordre ne saurait dépendre d'un point de procédure, jugea préférable de retenir ces moyens pour les examiner au fond.

La 25^e session extraordinaire de la C. P. J. I. s'ouvrit le 19 avril. La Cour entendit les exposés, réplique et duplique de MM. Basdevant et Logoz (1), ainsi que les réponses faites par les deux agents, à quelques questions posées par certains juges.

3. LE POINT DE VUE JURIDIQUE FRANÇAIS :

M. Basdevant maintient son point de vue sur la portée abrogative de l'art. 435, al. 2, du traité de Versailles, et sur les pouvoirs de la Cour dans l'exercice de la deuxième partie de sa mission ; il prie la Cour de considérer à nouveau ces deux points : Il est incontesté que la disposition du traité de Versailles a, au moins, pour but, d'amener l'abrogation par un accord franco-suisse des stipulations anciennes relatives aux zones franches : les deux Pays ne sont pas arrivés à conclure directement cet accord et s'en sont remis à la Cour du soin de la conclusion de cet acte faisant droit entre eux ; la sentence du juge international remplacera le traité. Comme le traité, la sentence pourra décider l'abrogation des zones : une enquête sur les lieux (conformément à l'art. 4, al. 2, du compromis) commandera une telle suppression.

(1) M^e Paul-Boncour, retenu à Genève par la *Conférence de limitation des Armements*, ne faisait pas partie de la délégation française.

L'agent français examine ensuite l'hypothèse où la Cour — maintenant sa façon de voir — estimerait que le régime nouveau doit être déterminé sur la base du droit existant et où, d'autre part, elle estimerait que l'art. 435, al. 2, n'a pas eu pour but de faire abroger les stipulations anciennes. Dans ce cas, la Cour serait dans la nécessité *d'élucider complètement la situation de droit actuelle* ; et M. Basdevant pose et examine les questions suivantes :

Les traités anciens, dont la Suisse prétend se prévaloir, *ont-ils créé un lien de droit entre la France (ou la Sardaigne) et la Suisse ? il importe de distinguer* et de considérer que la Suisse n'est pas signataire du traité qui a créé la zone de Gex, qu'elle s'est, de plus, refusé à y adhérer.

Dans la mesure où il a été créé, *ce lien n'a-t-il pas été aboli* : a) soit par une *abrogation tacite* (la conclusion de traités incompatibles avec le maintien de la zone sarde, en 1851 et en 1881, a abrogé implicitement l'art. 3 du traité de Turin) ; b) soit par *l'effet du changement des circonstances* (*clausula rebus sic stantibus*), c) soit par les *manquements de la Suisse* à certaines dispositions essentielles des traités de 1815-1816 (*violation des clauses confessionnelles* en vue de la protection des catholiques) (1) ?

Si la Cour estime insuffisant le faisceau de titres qu'a la France à être dégagée de ses obligations, si elle adopte la thèse suisse sur la place du cordon douanier français et si elle ne se reconnaît pas la possibilité de fixer les exonérations de droits, auxquelles les zoniens peuvent prétendre, pour l'entrée de leurs produits dans le canton de Genève, un seul moyen resterait de résoudre tout le différend : la Cour devrait rétablir la situation antérieure à 1849, en prévoyant également *le retrait du cordon douanier suisse*

(1) Pour ces faits relatifs au « Kulturkampf » : Cf. *Mémoire* français, p. 82 ; *Contre-mémoire* suisse, p. 98 ; *Réplique* française, p. 134 ; *Trémaud*, La question des zones franches (thèse 1931), p. 113.

en arrière de la frontière et jusqu'à l'autre extrémité du canton de Genève et de la commune de Saint-Gingolph.

La France espérait et estimait que la Cour pourrait résoudre, conformément au compromis, son litige avec la Suisse ; si la Cour ne pouvait pas, en raison du statut qui la régit, remplir toute sa mission, elle ne pourrait pas en retenir qu'une partie, elle devrait la décliner tout entière, car cette mission est « indivisible ».

4. *Pour sa part, l'agent suisse combattit toutes les thèses précédentes (demandant en outre de rejeter purement et simplement tous les nouveaux moyens présentés en cette phase de la procédure). Selon lui, il appartenait à la Cour — sous peine de déni de justice — de rendre l'arrêt demandé par les parties et prévu par l'Ordonnance de 1930 : cet arrêt devrait trancher toutes les questions de droit et, notamment « être pratiquement et actuellement exécutoire en ce qui concerne l'emplacement du cordon douanier français ».*

En ce qui concerne les facilités nécessaires aux zoniens, le Gouvernement suisse offrit à la France les garanties d'un nouvel arbitrage : il se déclara prêt à faire sanctionner l'engagement pris dans la note du 5 mai 1919, par trois experts-arbitres.

Les débats furent déclarés clos le 29 avril.

5. *Le 7 juin 1932, la C. P. J. I. rendit son arrêt définitif, dans cette affaire qui lui était soumise depuis 1928.*

Elle y décide que les zones franches doivent être maintenues et que le Gouvernement français doit, en conséquence, reculer sa ligne de douanes conformément aux stipulations des anciens traités, — ce recul devant être effectué pour le premier juin 1934.

Mais la Cour ajoute que le recul de la ligne des douanes ne préjuge pas du droit, pour le gouvernement français, de percevoir, à la frontière politique, des droits fiscaux n'ayant pas le caractère de droits de douane.

D'autre part, la Cour déclare qu'il y a lieu, les zones franches étant maintenues, de prévoir en faveur des produits zoniens, des importations en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales.

Elle laisse, par ailleurs, la réglementation de ces importations aux gouvernements intéressés, se bornant à donner acte au gouvernement suisse de la déclaration faite en son nom et d'après laquelle ce gouvernement, au cas où la France le désirerait, accepterait de faire régler les conditions des échanges de marchandises par des experts-arbitres, à défaut d'accord entre les parties.

L'arrêt a été adopté par six voix contre cinq ; tous les juges ont conservé leur position de 1930. Des cinq juges qui déclarèrent ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu, l'un, M. Yovanovitch, se contenta de faire constater son dissentiment, les quatre autres ont usé du droit de joindre à l'arrêt des exposés de leurs opinions individuelles dissidentes.

SECTION 5

Considérations sur l'Arrêt

I. Les critiques des Juges « dissidents »

M. Altamira et sir Cecil Hurst se sont réunis pour une opinion commune : selon ces deux juges, les Puissances signataires du traité de Versailles, si elles n'ont pas imposé à la Suisse l'abrogation des zones, ont du moins déclaré

que cette abrogation était la base possible de l'accord à intervenir et même la base catégoriquement indiquée par les circonstances actuelles. Les mêmes avantages douaniers peuvent être réalisés par d'autres moyens que le recul d'un cordon douanier ; soutenir le contraire, « reviendrait à méconnaître qu'un Etat puisse établir un régime libre échangiste même très développé, sans déplacer son cordon douanier, et cependant cela a été possible maintes fois.... » Si donc « *il était nécessaire que l'acte exécuté par la France en 1923 soit considéré comme illégitime et annulé* » il n'en reste pas moins que la Cour devait établir un règlement adapté aux circonstances actuelles, lequel règlement n'en aurait pas moins été basé juridiquement sur des normes de droit : l'art. 435 du traité de Versailles et l'art 2 du Compromis.

M. Négulesco estime que la Cour devait se déclarer incompétente. En effet : la Cour n'aurait pas dû se considérer comme valablement saisie par un Compromis qui viole son statut ; se trouvant dans l'impossibilité de régler « l'ensemble des questions » que les parties lui ont déférées, elle aurait dû n'en traiter aucune. La Cour n'a respecté, ni dans son esprit, ni dans sa lettre, ni sur le fond, le Compromis qui l'avait faite juge.

Quant à *M. Eugène Dreyfus*, il résume ainsi les raisons qui l'ont empêché d'adhérer à l'arrêt rendu :

« Mon attitude se fonde :

D'abord, sur ce que les conditions dans lesquelles l'arrêt final est intervenu permettent de penser que le Statut de la Cour n'a pas été rigoureusement observé ;

Ensuite, sur ce que la Cour n'a pas rempli la mission qui lui avait été confiée par le Compromis ;

Et enfin, sur ce qu'au lieu de proclamer l'incompétence complète de la Cour, rendue inévitable par suite de l'impossibilité où celle-ci s'est trouvée de remplir une partie importante de sa tâche, l'arrêt aboutit contrairement à l'intention des au-

teurs du compromis, à rendre la situation de la France pire aujourd'hui qu'elle n'était en 1919, c'est-à-dire avant que n'eût été insérée dans le Traité de Versailles la disposition de l'art. 435, al. 2, dont la portée est ainsi dénaturée ».

Le juge français envisage la situation critique à laquelle les habitants des zones pourront se trouver acculés, lors de l'exécution de cet arrêt qui ne résout rien en leur faveur, et il souligne *l'injustice commise à l'égard de la France*, qui subit, elle seule, les conséquences d'une disposition inacceptable que les deux parties sont responsables d'avoir insérée dans le compromis. Le Premier Président de la Cour d'Appel de Paris expose ensuite le système qui aurait pu permettre à la Cour d'élaborer un régime de franchises en faveur des zoniens : elle aurait réservé l'assentiment des parties, mais en statuant définitivement et dès l'arrêt sur la situation qui résulterait du refus d'assentiment par l'une ou l'autre des parties (1).

« Sans doute, le droit strict aura été respecté, mais la Cour avait-elle été chargée par les Parties d'assurer coûte que coûte ce respect rigoureux... des règles du *summum jus* ? »

II. La façon dont la Cour s'est acquittée de sa mission

Longtemps encore, on épiloguera sur l'arrêt de la Cour de la Haye et sur la façon dont cette Cour s'est acquittée de la mission que lui avaient confiée la France et la Suisse.

Nous avons vu que les opinions se sont affrontées et heurtées sur deux questions essentielles :

(1) Système inspiré de l'« astreinte comminatoire », théorie imaginée par la jurisprudence française.

La façon dont la Cour devrait exécuter la fixation du nouveau régime ;

Le pouvoir de la Cour de remplir cette mission.

Un ordre s'impose-t-il dans l'examen de ces deux questions ?

Le Gouvernement suisse s'est aidé du statut et du caractère général de la Cour pour dégager les intentions des auteurs du Compromis : les Parties ont voulu que le régime soit basé sur le droit, puisqu'elles ont demandé à la Cour de Justice d'élaborer ce régime.

Au contraire, l'agent français a estimé que, du point de vue d'une saine solution, la considération du statut de la Cour ne devait pas intervenir dans la recherche de la mission que les Parties avaient entendu lui conférer : examinons d'abord si le compromis ne révèle pas l'intention de faire régler le régime sur la base des circonstances actuelles ; examinons ensuite s'il est du pouvoir de la Cour de remplir cette mission. L'interprétation du compromis ne devait pas se faire à la lumière du statut qui régit la Cour, puisque le compromis offrait — au moins — deux exemples patents de dispositions incompatibles avec le statut (la demande d'avis préalable à l'arrêt, la réserve de l'assentiment des Parties).

Nous allons examiner successivement ce que la Cour avait mission de faire dans la deuxième partie de sa tâche, ce qu'elle pouvait faire, ce qu'elle a fait.

A. CE QUE LA COUR AVAIT MISSION DE FAIRE :

C'est le premier alinéa de l'article 2 du Compromis qui pose la seconde mission de la Cour : « A défaut de convention conclue par les parties..., il appartiendra à la Cour de régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du traité de Versailles ».

Si on se réfère à ce dernier texte, on constate qu'après

avoir énoncé la non-conformité aux circonstances actuelles des stipulations anciennes relatives aux zones franches, les Puissances tirent la conclusion « qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ». Telle est la disposition que la Cour devait exécuter, faute d'accord amiable entre les deux pays.

Dans l'art. 2 du Compromis, les Parties indiquaient aussi deux règles que la Cour devrait observer : elle devait établir son règlement « pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles (1) ». Ces deux conditions sont d'ailleurs corollaires : il serait illogique de ne pas fixer une durée à un régime dont l'établissement est basé sur les circonstances du moment et dont le fonctionnement sera affecté par l'évolution de ces circonstances ; la Cour devait donc doter les régions intéressées d'un système plus souple que celui instauré en 1815.

Ainsi la mission de la Cour se dégage de la conjugaison de la fin de l'art. 435 du traité de Versailles et du premier alinéa de l'art. 2 du Compromis .

La France et la Suisse n'ayant pas pu concilier leurs intérêts réciproques pour régler le régime des régions françaises et suisses intéressées, il appartient à la Cour de régler elle-même un régime opportun, satisfaisant les besoins présents de ces territoires, et de prévoir l'époque à laquelle il pourra paraître nécessaire d'ajuster le régime aux circonstances du moment.

(1) La lettre jointe au Compromis laisse entendre qu'il ne devra pas être tenu compte des changements qui se seraient produits à la suite et par l'effet du transfert, en novembre 1923, du cordon douanier français à la frontière politique (transfert dont la légalité était l'objet implicite de la première question soumise à l'appréciation de la Cour).

Il n'y a plus place ici pour le « respect du droit de la Suisse », il ne peut être question que de ses besoins. La Suisse affirme que le maintien des zones franches lui est nécessaire ; la France soutient que ce système lui est préjudiciable et qu'on peut le remplacer par un système tenant mieux compte des besoins des uns et des autres : à la Cour d'édicter la solution la meilleure, sur le vu des documents et des projets des parties, ou sur les résultats d'une enquête faite sur les lieux, par une délégation de la Cour.

Que telle était bien l'intention des auteurs du compromis, c'est ce que confirme encore la lecture du préambule de cet accord et la considération des *deux conceptions de l'arbitrage* que soutenaient les deux gouvernements : la France soutenait que le rôle essentiel des arbitres devait être d'élaborer le régime nouveau en considération des circonstances actuelles. Si la solution de la deuxième question soumise à la Cour (élaboration du régime), devait être subordonnée à la solution donnée à la première (interprétation de la portée de l'art. 435, al. 2, avec ses annexes), la seule conception suisse aurait été retenue dans le compromis négocié entre les deux jurisconsultes français et suisse. « Il n'est pas possible — selon M. Altamira et sir Cecil Hurst — de concevoir, étant donné la psychologie humaine et plus encore celle des gouvernements, qu'un compromis tel que celui qui est en cause puisse être adopté par deux Etats dont l'un, la France, a soutenu depuis le premier moment la thèse de l'abrogation des zones, et que dans ce compromis puisse se trouver un article dont l'interprétation et l'exécution ne pourraient être qu'exclusivement favorables à la thèse adverse... Cela surpasse tout ce que l'on peut imaginer de désintéressement dans la volonté d'un Etat (1) ».

(1) Opinion dissidente : *Arrêt*, p. 182.

La procédure ainsi prévue *s'inspirait de précédents* classiques dans les annales du règlement arbitral des différends internationaux (1) :

C'est ainsi, par exemple, qu'en 1895, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique, dans l'affaire des pêcheries de la mer de Behring, ont chargé les arbitres de dire non seulement de quel côté est le droit, mais encore d'élaborer un règlement *pro futuro* de la chasse aux phoques.

De même en 1909, à l'occasion de l'arbitrage sur les pêcheries du Nord-Atlantique. Dans ces deux cas, les Parties, pour clore définitivement le litige, avaient donné à l'arbitre la tâche non seulement de trancher la question de droit, mais encore de régler leurs rapports futurs dans un domaine déterminé, en organisant impartialement un régime basé sur des considérations de pure opportunité, abstraction faite des questions de droits. Une double fonction était conférée aux arbitres, dans ces deux exemples : une fonction judiciaire et une fonction législative, ou plutôt administrative.

Rien d'étonnant à ce que les signataires du Compromis aient eu l'intention de faire trancher pareillement le litige des zones : jugement préalable d'un point de droit, et — éventuellement — organisation impartiale d'un régime approprié aux circonstances actuelles, économiques ou politiques, c'est-à-dire *ajustement des intérêts des parties*.

Les deux objections, qui surgissent immédiatement et qu'a présentées l'Agent du Gouvernement suisse, sont-elles décisives ? Dans son opinion, la Cour ne peut pas exécuter l'art. 435, al. 2, autrement qu'en se conformant à l'interprétation qu'elle en a donné : s'il devait en être

(2) Précédents cités par l'Agent du Gouvernement français dans les plaidoiries de 1930 : *Publication de la Cour*, n° 19-I, p. 314 et s.

comme le prétend la France, conçoit-on l'incohérence d'un arrêt qui, tranchant en même temps l'interprétation et l'exécution d'un texte, contredirait ou ignorerait en accomplissant cette deuxième mission, la réponse faite à la première question ? Et quelle eut été l'utilité de faire résoudre préalablement la question juridique du pouvoir abrogatif de l'art. 435, si les circonstances actuelles étaient seules à considérer pour l'établissement du régime ?

Il convient de relever que c'est la Suisse qui désirait vivement voir trancher la question d'interprétation ; les motifs de son insistance s'expliquent par sa volonté de faire juger l'acte du gouvernement français, qui venait d'établir unilatéralement sa douane à sa frontière, parce qu'il estimait que l'art. 435 lui en donnait le droit. Il n'était peut-être pas charitable, mais la Suisse pouvait estimer nécessaire de faire déclarer illégitime la solution de 1923, et de faire inscrire cette « violence » sur le casier judiciaire de la France. Mais la réponse à la question de la portée de l'art. 435, al. 2, n'était pas la solution de tout le problème juridique des zones franches. Et moins oiseux était l'établissement d'un bon régime.

B. CE QUE LA C. P. J. I. AVAIT POUVOIR DE FAIRE :

Pour « régler pacifiquement » le différend qui les divisait, les deux Etats litigants choisirent une juridiction dont la création récente avait été saluée comme le début d'une ère nouvelle dans le droit des gens et qui — en 1924 — s'était déjà acquis un certain prestige.

La C. P. J. I. avait été instituée le 21 décembre 1920, en exécution de l'art. 14 du Pacte de la S.D.N., pour connaître de tous les différends d'un caractère international, que pourraient lui soumettre les Etats et pour donner les avis consultatifs que pourraient lui demander le Conseil ou l'Assemblée des Nations. Elle est investie d'une double

compétence : compétence contentieuse et compétence simplement consultative. Elle est composée de 15 juges, élus par l'Assemblée et le Conseil de la S. D. N. sur les listes, dressées par les groupements nationaux, des plus remarquables juristes de l'époque ; leur mandat de 9 ans est renouvelable ; leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres occupations professionnelles. Elle siège en permanence.

Cet aéropage de juristes existe indépendamment des tribunaux d'arbitrage antérieurement créés et n'empêche pas la convocation de tribunaux spéciaux.

L'organisation et l'activité de la C. P. J. I. sont régies par un Statut et par un Règlement.

La Cour peut être saisie par citation directe d'une des parties (si un traité général d'arbitrage ou une clause compromissoire lie ces parties) et aussi par notification d'un compromis préalablement conclu par les parties (dans ce deuxième cas, nous sommes en matière de compétence facultative de la Cour).

En étudiant la marche du procès, nous avons relevé trois incidents de procédure qu'a provoqués le heurt des actes constitutionnels qui régissent l'activité de la Cour et du Compromis, expression concertée, mais souvent incertaine, de la volonté commune des parties.

Nous avons vu que les parties s'étaient entendues pour couper la procédure judiciaire par une phase diplomatique et pour prier la Cour de vouloir bien communiquer son avis à titre officieux et avant l'arrêt. Comme M. Pessôa l'a observé en suite de la première Ordonnance (1), le Statut ne donne pas à la Cour une telle fonction : en réalité, les deux Pays se sont accordés pour demander ici un *avis consultatif* sur l'interprétation d'un traité *malgré*

(1) Ordonnance du 19 août 1929, p. 50-51.

les dispositions impératives du Pacte et du Règlement qui autorisent seulement le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N., à demander de tels avis.

Tenant compte de son devoir de faciliter le règlement direct et amiable entre les parties, la Cour consentit à exécuter leur volonté commune en exprimant son opinion dans les « considérants » de l'Ordonnance qui déterminait la période laissée aux deux Gouvernements pour réaliser l'accord que tous les bons esprits espéraient.

Dans l'esprit de la Cour, cet espoir devait être une ferme conviction, sinon, saisissant cette première occasion, elle eût sans doute renvoyé les parties à mieux se pourvoir, en lui soumettant un nouveau compromis moins « insolite ». Elle ne pouvait pas ne pas avoir aperçu — d'ores et déjà — les obstacles, autrement sérieux, qui hérisseraient sa tâche, si elle était appelée à la poursuivre.

Les négociations directes ayant malheureusement échoué, une question d'une autre gravité s'est posée : le caractère même de la Cour, la nature essentielle de sa mission furent débattus : les Parties étaient-elles venues devant un juge ou devant un arbitre ? la Cour — Cour de Justice — aurait-elle la seule possibilité de « dire le droit » ? La raison d'être de ce procès n'était-elle pas de doter des régions d'un régime adéquat aux besoins ?

L'importance — du point de vue de l'avenir de la Cour — *de la question de compétence soulevée ici*, est évidente. *Et le juge américain, M. Frank B. Kellogg*, au pied de l'Ordonnance du 6 décembre 1930 (1), tint à manifester sa conception — celle de son pays — de la compétence et du rôle de la C. P. J. I. Cette dernière ne tranchait pas la question dans son Ordonnance (p. 10) :

« A supposer qu'il ne soit pas incompatible avec le statut de la Cour que les parties donnent à celle-ci le pouvoir d'établir un

(1) *Publ. de la Cour*, série A, n° 24, p. 29 et s.

règlement qui ferait abstraction des droits reconnus par elle et n'envisagerait que des considérations de pure opportunité, pareil pouvoir, de nature absolument exceptionnelle, devrait résulter d'un texte positif et clair, qui ne se trouve pas dans le compromis ».

Il peut être intéressant d'examiner le problème que la Cour s'est abstenue de résoudre : « A supposer qu'une disposition positive du Compromis ait donné clairement, à la Cour, la liberté d'organiser le régime demandé, en se laissant guider par des considérations de pure opportunité, la Cour, malgré sa fonction propre de Cour de Justice, aurait-elle eu le pouvoir statutaire d'exécuter la volonté des Parties ? »

Nous avons déjà dit que M. Kellogg a, sinon catégoriquement dénié, du moins vivement critiqué, cette faculté qu'aurait la Cour de remplir une semblable mission. Examinant les précédents invoqués par le Gouvernement français, le juge américain fait remarquer qu'ils constituaient des arbitrages purs et simples, et que

« la compétence d'un tribunal arbitral spécialement institué pour régler un différend ou une série de différends entre deux Etats ou plus n'a pour seule limite de sa juridiction et de sa compétence que les dispositions du compromis auxquelles ce tribunal doit son existence. La Cour — Cour Permanente de Justice Internationale — trouve dans son statut une loi fondamentale qui trace les limites de la compétence qu'elle peut exercer ».

Or, de l'examen des nécessités auxquelles devait répondre la création de la Cour et des circonstances dans lesquelles elle a été créée, ainsi que de l'étude du projet de statut rédigé par le Comité de juristes réunis à la Haye, M. Kellogg déduit que la C. P. J. I. est une *Cour de Justice par opposition à une Cour d'arbitrage*.

L'art. 36 du statut dit bien que « la compétence de la Cour s'étend à toutes les questions que les parties lui soumettront », mais cette disposition doit être interprétée con-

jointement avec celles de l'art. 38 ; et l'art. 38 limite — selon M. Kellogg — la compétence de la Cour aux seules questions susceptibles de recevoir une solution par l'application des règles et principes du droit ; il y a bien le deuxième alinéa de cet article, qui confère à la Cour de pouvoir statuer *ex æquo et bono*, si les parties y consentent ; mais cette disposition lui permettrait simplement d'appliquer les principes d'équité et de justice, mais non de trancher des différends d'après des considérations d'opportunité. « Les règlements que peut ordonner la Cour sont simplement destinés à assurer aux Parties l'exercice et la jouissance de leurs droits et obligations juridiques. La Cour ne peut pas être appelée à créer de nouveaux droits et de nouvelles obligations pour les Parties ».

Et le juge américain concluait que l'avenir et le prestige de la Cour de Justice commandait à cette dernière de laisser à d'autres la connaissance des « questions de nature politique et économique, lesquelles ressortissent à la compétence souveraine de tout Etat indépendant, et ne peuvent être réglées par aucun principe de droit... »

Il est peut-être hautement désirable qu'une Cour de Justice n'ait pas la possibilité de se départir provisoirement de son caractère judiciaire ; mais, désirs mis à part, il est impossible de ne pas constater que *la Cour de la Haye n'est pas une Cour de Justice, dans toute sa pureté*, « dans le sens où ce terme (de cour de justice) est connu et entendu selon la jurisprudence des nations civilisées (M. Kellogg) ». Elle est le tribunal international qui s'en rapproche le plus, mais on peut relever dans ses lois constitutionnelles plusieurs entorses au caractère purement judiciaire :

1. L'institution du juge *ad hoc* ou juge national ;
2. La possibilité pour la Cour d'être saisie non seule-

ment par citation directe, mais aussi par la notification d'un compromis ;

3. Enfin, l'art. 38 du statut donne in fine aux Parties la faculté de s'accorder pour demander à la Cour de statuer « *ex-æquo et bono* » ; dans ce cas, la Cour laissant de côté son caractère judiciaire fonctionne comme « *amiable compositeur* ».

Devant la teneur claire de cette disposition du statut, il n'est ni utile, ni permis de se référer aux travaux préparatoires ou à l'intention des auteurs du texte. La Cour elle-même a énoncé cette règle d'interprétation objective des traités (1), savoir qu'on ne doit pas invoquer l'intention des auteurs d'un traité si la disposition qu'il s'agit d'interpréter est suffisamment claire.

Incontestablement, *le dernier alinéa de l'article 38 du statut permet aux Parties litigantes de donner une extension extraordinaire aux pouvoirs de la Cour* : une pareille et si exceptionnelle extension de pouvoirs doit évidemment être conférée par un texte « positif et clair ». M. Kellogg reproduit des instructions données par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis aux délégués américains à la Conférence de la Haye, en vue de la création de la Cour ; « Il est évident que l'idée d'un accommodement, qui jusqu'ici a été si inséparable de l'arbitrage, serait étrangère à cette institution » y est-il dit. C'est bien un « accommodement », un ajustement de leurs intérêts, qu'ont demandé la France et la Suisse, en concluant, en 1924, une convention où le mot « arbitrage » est prononcé à plusieurs reprises, tant dans le préambule, que dans les lettres-annexes.

L'Agent français a toujours soutenu que la Cour était capable d'exercer une telle mission ; devant les doutes

(1) Et le Statut de la Cour, qui est une Annexe au Protocole de signatures du 16 décembre 1920, est un traité international.

émis par d'autres sur cette possibilité, M. Basdevant, dans une des dernières audiences, posait une question :

« Le Gouvernement français a signé et ratifié le compromis dans la conviction que ce compromis vous confiait une mission que vous pouviez remplir. Peut-être s'est-il trompé : peut-être a-t-il alors mal distingué la tradition de l'arbitrage international et les caractères propres de la justice internationale ».

La Cour ne s'était jamais prononcée sur le sens de la disposition qui lui permet de statuer « *ex-æquo et bono* » ; dans notre espèce, il lui a suffi de constater que les deux parties n'étaient rien moins que d'accord pour que la Cour statuât *ex-æquo et bono*.

Une autre disposition du compromis — claire celle-là — soumettait le pouvoir de la Cour à une restriction irrémédiable : le deuxième alinéa de l'art. 2 subordonnait à l'assentiment des Parties l'exécution de l'arrêt. La Cour avait facilement accepté sa désignation de juge de la question d'interprétation, elle déclinait la qualité d'« *amiable compositeur* » qu'on voulait lui attribuer pour le règlement du régime, mais elle se refusa catégoriquement à jouer le rôle de simple *médiateur*, auquel la réduisait l'art. 2, al. 2. Et la Cour fit les Parties juges de l'atteinte que porterait à son prestige la mise en œuvre de ce moyen qui permettait à la partie mécontente de « saboter » l'arrêt rendu.

La Cour renvoya les parties à s'accorder directement sur toutes les matières douanières et économiques ; l'accord serait ensuite englobé dans l'arrêt : autrement dit, le jugement rendu serait un « *jugement d'accord* ».

Ainsi cette « anomalie » que constitue l'art 2, al. 2 du compromis, permettait à la Cour d'esquiver la mission politico-économique qui lui était déferée et à l'accomplissement de laquelle elle témoignait peu d'enthousiasme.

Mais il est intéressant, du point de vue des procès futurs, de voir jusqu'à quel point cette anomalie a été « la pierre d'achoppement devant laquelle a échoué finalement l'œuvre que la Cour avait entreprise pour se conformer au compromis (1) » ; l'extrait de l'arrêt que nous citons, ne permet pas de partager l'opinion de M. Dreyfus :

« Le contenu de l'art. 2, al. 2, du comp., l'attitude des parties d'un bout à l'autre du différend et les explications fournies en leur nom à la Cour durant les débats oraux, montrent combien la mission confiée à la Cour par le premier alinéa de l'article 2 du Comp. est mal adapté au rôle d'une Cour de Justice. C'est là une mission que la Cour aurait hésité à accepter, même si le deuxième alinéa de l'art. 2 n'avait pas été inséré dans le Compromis (2).

« Si l'on a éprouvé la nécessité de faire soumettre à l'approbation des Parties dans la présente espèce ce qui, dans l'arrêt de la Cour, a trait aux exemptions douanières, c'est que le règlement de ces matières est, non pas une question de droit, mais une question qui dépend du jeu d'intérêts économiques réciproques, pour lesquels aucun gouvernement ne saurait accepter le contrôle d'un organe extérieur. Ces questions sont en dehors du domaine où une Cour de Justice, dont la tâche est d'appliquer des règles de droit, peut aider à la solution de différends entre Etats ». (Arrêt p. 162).

Sans doute, l'esprit international n'est pas encore assez évolué pour qu'on puisse faire abstraction du sentiment de souveraineté nationale, et subordonner les intérêts vitaux ou majeurs des nations aux procédures arbitrales.

Sans doute, les questions de tarifs douaniers sont de celles que l'on classe dans le « domaine réservé », dans la catégorie des « affaires domestiques des Etats ».

(1) Opinion dissidente de M. Dreyfus : *Arrêt de la Cour*, p. 206.

(2) Les idées que la Cour exprime ici, dans son arrêt de 1932, ont visiblement été influencées par les « Observations » de M. Kellogg, en 1930 : « Je suis d'avis, disait-il, que même si les pouvoirs de la Cour n'avaient pas été soumis à une restriction telle que celle de l'art. 2, al. 2, du comp., la Cour cependant aux termes de son statut..., n'aurait pas été compétente pour trancher des questions telles qu'en fait naître la mission de régler un régime douanier spécial et compliqué entre deux Etats souverains. » *Public. de la Cour*, série A, n° 24, p. 32.

Mais n'est-ce pas restreindre singulièrement le domaine du règlement pacifique des différends internationaux, que d'exclure de la compétence de la Cour de Justice de la Haye un différend tel que celui qui divisait la France et la Suisse ?

C. CE QUE LA COUR A FAIT :

L'arrêt se borne à trancher les questions de droit soulevées. Une seule mesure est exécutoire : le retrait du cordon douanier sur son emplacement de 1815-16. La Cour était chargée d'établir un régime douanier : elle rétablit le régime des zones franches ; mais elle ne règle pas une pièce essentielle du régime, celle des franchises à accorder aux zoniens ; le principe seul en est posé. *Par incompetence, la Cour n'a pas exécuté toute la tâche que les Parties lui ont confiée par le compromis* : ce dernier l'invite expressément à statuer sur « l'ensemble » et « par un seul et même arrêt ». Les deux Gouvernements ont donc entendu faire, de toutes les questions du problème, un tout indivisible.

En se bornant à résoudre une partie des questions, la Cour ne viole-t-elle pas la volonté des parties, exprimée dans le Compromis ? En ce faisant, elle détruirait l'acte duquel elle tire sa compétence.

Ce reproche est irréfutable. Seul un *raisonnement spécieux* pouvait tirer la Cour de sa mauvaise position :

L'obstacle qui empêche la Cour d'accomplir une partie de la mission que lui ont confiée les parties, résulte des termes du compromis ;

Or le compromis représente la volonté commune des parties ;

Donc, en n'accomplissant pas cette partie de sa mission,

la Cour ne va pas à l'encontre de la volonté des parties. (Arrêt p. 163) (1).

III. De quelques questions de Droit international

Le litige franco-suisse a constitué une épreuve non seulement pour les institutions, mais aussi pour les principes du droit international.

Les Agents des deux Pays se sont affrontés sur des questions qui sont parmi les plus intéressantes et les plus controversées du droit international : la théorie de la stipulation pour autrui, la « *clausula rebus sic stantibus* », la notion de servitudes. Les questions, sur lesquelles se heurtent les opinions, sont nombreuses en cette branche plus qu'en aucune autre du droit. On compte que la Cour exercera une heureuse influence sur le développement de cette matière ; on attend avec intérêt ses décisions sur certains points.

De l'examen de l'arrêt du 7 juin 1932, il ressort que la C. P. J. I. semble mettre sa prudence à éviter qu'il se forme une jurisprudence de la Cour ; elle évite *sagement* de se prononcer sur les questions de principe qui ne sont pas encore mûres pour la codification ; sa préférence marquée va aux solutions d'espèce.

(1) La Cour a également dit qu'en se déclarant incompétente pour le différend tout entier à cause de la disposition de l'art. 2, al. 2, elle commettrait une injustice à l'égard de la Suisse qui a donné son adhésion anticipée à toutes les mesures de perméabilité que pourrait prescrire la Cour. L'argument n'est pas satisfaisant, car, en ne retenant pas la fixation de la contre-partie à laquelle la France a droit, la Cour commet aussi une injustice à l'égard de la France : elle fait supporter à cette dernière partie seule la responsabilité de l'insertion dans le compromis de l'art. 2, al. 2.

Dans l'Ordonnance de 1930 (p. 16), la Cour avait avancé un autre argument, qu'elle a abandonné ensuite : La Cour, y était-il dit, aura le pouvoir de rendre un arrêt, nonobstant l'impossibilité d'y faire figurer des franchises douanières en faveur des zoniens, parce que le compromis n'envisage les franchises que *comme une éventualité* : « Si l'arrêt prévoit... ». Etait-il possible, étant donnée l'importance vitale qu'ont les franchises pour les populations zoniennes, d'interpréter ainsi la conjonction ?

Il est deux grands principes qui régissent l'effet des traités internationaux ; exprimés en latin, le premier s'énonce : « *Pacta sunt servanda* », et le second : « *Pacta non obligant, nisi gentes inter quas initiata* ». Autrement dit : le respect et l'exécution des traités sont obligatoires, mais les traités ne produisent d'effets de droit qu'entre les Etats signataires ou adhérents.

A. LA STIPULATION POUR AUTRUI EN D. I. P. :

Ce dernier principe de l'inefficacité juridique des traités vis-à-vis des tiers a été longtemps et universellement accepté en droit international (1) ; l'opinion doctrinale dominante reste fixée en ce sens.

Aussi bien dans l'histoire que dans les derniers traités, on trouve cependant des dispositions dont bénéficient des Etats qui n'ont pas pris part aux traités contenant ces stipulations (Suède vis-à-vis de la neutralisation des îles Aland. Accès ouvert du canal de Kiel, par le traité de Versailles, art. 331, etc...). Mais on n'a jamais admis que l'Etat tiers puise un droit propre et irrévocable dans de telles stipulations : il peut en profiter et même en réclamer le respect tant que les Parties contractantes ne les

(1) Le principe de l'effet relatif des contrats est un des grands principes du droit interne : il n'est pas de législation qui reconnaisse la possibilité d'imposer une obligation à un tiers. Par contre les Codes posent des principes variables pour la validité de la stipulation en faveur d'un tiers : ainsi, tandis que le *Code fédéral* des obligations admet que le tiers bénéficiaire aura le droit de réclamer au débiteur l'exécution de la stipulation (art. 1112), le *Code civil français* pose le principe contraire (art. 1119) et n'admet la stipulation au profit d'un tiers que lorsqu'elle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même ou d'une donation que l'on fait à un autre (art. 1121). La formule de ces deux exceptions est d'ailleurs assez compréhensive pour qu'on ait pu dire que le principe posé par l'art. 1119 était renversé par le jeu des exceptions.

Ainsi les législations les plus récentes admettent très largement la possibilité de stipuler en faveur d'un tiers un avantage dont ce tiers pourra se prévaloir comme d'un droit ; la jurisprudence des législations anciennes valide tous les cas de stipulation pour autrui qui se présentent en pratique.

ont pas abrogées, mais il n'a aucun pouvoir de s'opposer à cette abrogation ou à une modification par l'Etat stipulant de l'obligation imposée à l'Etat débiteur.

Or, les Puissances ont stipulé en 1815 le recul des douanes françaises à l'ouest du Jura ; la Suisse n'a participé ni par signature, ni par adhésion, ni par accession à cette disposition : néanmoins, en raison du caractère objectif de cette mesure (le retrait de la douane du Pays voisin), elle a pu en tirer profits et avantages pendant plus d'un siècle. Elle avait peut-être *un intérêt, mais non un droit* au maintien de cette situation que les Puissances signataires de 1815 étaient libres d'abolir en 1919.

C'est sur cette théorie de l'inefficacité juridique de la stipulation en faveur des tiers que la France appuyait son argumentation (1) et que les trois juges de la minorité fondent leur opposition à l'Ordonnance de 1929.

Sans prétendre que la France et la Suisse aient eu la volonté de créer un lien juridique entre elles, le Gouvernement fédéral a montré la part déterminante qu'ont eue la considération des intérêts de Genève et les instances de Pictet de Rochemont, dans la stipulation de ces arrangements douaniers qui faisaient partie « d'un ensemble de dispositions territoriales destinées à régler le statut réel de cette partie de l'Europe. (Contre-mémoire suisse) ».

Sans se prononcer sur la recevabilité ou les effets en droit international de la stipulation pour autrui, la Cour, sur la base d'un simple examen de la situation de fait, arrive à reconnaître l'efficacité en l'espèce de cette sorte de stipulation (Ordonnance du 19 août 1929).

Mais dans son arrêt du 7 juin 1932, se plaçant également sur le terrain de cette théorie la Cour dit (p. 148) :

(1) Voir notamment *Publications de la Cour*, série C, n° 17-1, pp. 630-631 (Mémoire français), 1457-1464 (Contre-mémoire français), 2022-2027 (Réplique française) et série C., n° 58, pp. 49-54.

« On ne saurait facilement présumer que des stipulations avantageuses à un Etat tiers aient été adoptées dans le but de créer en sa faveur un véritable droit. Rien cependant n'empêche que la volonté d'Etats souverains puisse avoir cet objet et cet effet. L'existence d'un droit acquis en vertu d'un acte passé par d'autres Etats est donc une question d'espèce, il s'agit de constater si les Etats qui ont stipulé en faveur d'un autre Etat ont entendu créer pour lui un véritable droit, que ce dernier a accepté comme tel ».

Comment la Cour applique-t-elle, en notre espèce, le principe qu'elle vient de poser ? Elle estime que « l'ensemble des actes » qui ont abouti à la création de la zone de Gex, « ainsi que les circonstances dans lesquelles ils ont été dressés, établissent que l'intention qu'avaient les Puissances... était de créer en faveur de la Suisse un droit, dont celle-ci pourrait se prévaloir, à la zone franche de Gex ».

Remarquons d'abord que la Cour fonde son opinion sur des considérations bien imprécises : *l'ensemble des actes, les circonstances...* Regrettons ensuite que la Cour ne nous démontre pas *que la France a entendu créer un véritable droit pour la Suisse* et qu'elle ne nous dise pas *quand, ni comment, la Suisse a accepté ce droit* au recul du cordon de douanes sur le Jura.

B. LA « CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS » :

Toute infraction à l'autre des règles fondamentales des traités, c'est-à-dire de la société internationale, (*pacta sunt servanda*); ne sera, n'est reçue qu'avec méfiance et circonspection. Les nécessités de l'existence des Etats ont cependant fait ajouter à l'énumération des causes d'extinction des traités ce que l'on appelle la clause *rebus sic stantibus*, ou l'effet du changement des circonstances. Sous la réserve de la discussion qui va suivre, on peut donner cette définition de la *clausula* : lorsqu'un traité a été conclu sans limitation de durée et qu'on peut supposer qu'il a été conclu en considération de certaines circonstances

existant à l'époque de sa conclusion, un *changement essentiel* dans ces circonstances peut entraîner la caducité de ce traité.

C'est de cette clause, qui serait tacitement incluse dans tous les contrats internationaux de durée illimitée, que la France réclamait le bénéfice pour faire proclamer par la Cour la caducité vis-à-vis de la Suisse des traités de 1815-1816.

La conception de la clause à laquelle recourait l'Agent français était assez *modérée* pour que son application ne fût pas de nature à saper l'ordre international : invoquant l'opinion d'auteurs autorisés (M. Anzilotti, etc...), citant quelques précédents de la pratique internationale, rappelant les changements « non seulement substantiels, mais radicaux » qui avaient affecté le régime institué en 1815 (changements constatés par les Puissances signataires du traité de Versailles) notre Gouvernement demandait à la Cour de déduire les effets juridiques de ces changements (1).

Il était facile à l'Agent du Gouvernement suisse (2), de soulever les *controverse doctrinales* auxquelles cette théorie de la *clausula* donne jour et de rappeler les difficultés pratiques auxquelles son application a donné lieu dans l'histoire diplomatique.

La doctrine n'est en effet rien moins que concordante, sinon sur l'admissibilité, du moins sur la portée et l'exercice du moyen qu'on peut tirer de cette règle.

Examinant les précédents cités par le Gouvernement français, l'Agent suisse ne trouve aucun cas probant : ou bien c'est par le « *mutuus dissensus* », l'accord des par-

(1) *Nouvelles Observations françaises* : Publication de la Cour, série C, n° 58 pp. 109 et suiv. — *Exposé et réplique de l'Agent du Gouvernement français* : ibidem, pp. 109-112, 577-581.

(2) Publication de la Cour, série C, n° 58, pp. 474-484, 621-624. Cf. aussi *Plaidoiries* de 1929, pp. 256-259 et *Plaidoiries* de 1930, pp. 198 et s.

ties, que la résiliation s'est accomplie, ou bien la prétention des Puissances qui se sont affranchies d'une obligation par un acte unilatéral a provoqué de très vives oppositions et réclamations des Etats intéressés.

Selon M. Logoz, la France n'aurait donc pas établi l'existence du principe qu'elle prétend invoquer : il serait impossible de réunir les deux éléments (*communis opinio juris*, pratique constante pacifique de la règle), dont le concours est nécessaire pour la reconnaissance et l'application par la Cour d'une règle de droit international.

L'Agent Suisse attira l'attention de la Cour sur l'extrême importance qu'aurait une décision sur ce point et, partant, sur la nécessité de fonder solidement cette décision.

En effet, le vœu de voir une Cour internationale se prononcer délibérément sur les diverses questions que pose la règle « *rebus sic stantibus* » a été souvent formulée. Le débat est d'importance. Et il a été porté par l'Agent suisse sur un terrain qui n'est pas proprement le sien. M. Logoz a montré une contradiction entre deux attitudes de la France : championne, par ailleurs, de la consolidation de l'ordre issu du traité de Versailles, la France réclamait ici la révision expresse des traités de 1815.

Il est facile de relever de profondes différences entre les deux situations qu'on prétend assimiler : les traités de 1815 sont vieux de 115 ans ; quant à la pérennité versailleuse.....

Mais l'Europe évolue suivant une loi d'accélération marquée : le Règlement européen de 1815 a assuré vaille que vaille un demi-siècle de quasi tranquillité à l'Europe occidentale ; il serait injuste, même de la part des français, de le méconnaître. Il ne semble pas que l'ordre issu du Traité de Versailles soit appelé à subsister aussi longtemps que celui issu du Congrès de Vienne. L'article 19 du Pacte de la S. D. N. a d'ailleurs prévu que « l'Assem-

blée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus impraticables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourra mettre en péril la paix du monde ». La procédure ainsi prévue ne paraît ni efficace, ni très sûre : il faut l'invitation de l'unanimité de l'Assemblée, laquelle est trop nombreuse et a un caractère trop politique. Si l'expérience du passé montre qu'il est impossible de « cristalliser », de « momifier » l'état juridique du monde à une phase donnée et si on veut disposer d'un moyen autre que la guerre pour faire prévaloir les modifications qu'impose le « dynamisme », il faudra trouver une voie légale pour ce faire.

Aux procédures de règlement pacifique des conflits qui naissent de l'interprétation ou de l'exécution du droit positif, il faudra donc ajouter « une procédure de légalité internationale donnant la possibilité permanente d'ajuster le cadre rigide des conventions à la réalité mouvante, à l'évolution de l'Europe ». Et l'homme politique qui expose ainsi, dans un article très lucide (1), la nécessité d'une pareille institution, résume sa conception en une formule lapidaire et brutale : « l'arbitrage au-dessus des traités ».

La question de la caducité des traités créateurs des zones à raison du changement des circonstances étant portée sur le terrain du « *révisionnisme* », sa solution devenait épineuse pour la Cour de Justice qui ne veut pas être l'institution dont la création est prônée ci-dessus. Elle préfère examiner les divers aspects du changement qu'avait invoqués le Gouvernement français ; et elle arrive à la conclusion qu'aucun des changements invoqués n'est en lui-même à retenir. Remarquons que la Cour est en désaccord d'opinion avec les Puissances signataires de l'article

(1) G. Bergery dans le journal « *Vu* » du 28 septembre 1932.

435, lequel dit que les stipulations créatrices des zones « ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

Rejetant les arguments français pour des considérations de fait, la Cour estime que dès lors « il devient inutile d'examiner l'une quelconque des questions de principe qui se posent à propos de la théorie » de la clause *rebus sic stantibus*.

Il devient notamment inutile d'examiner « la question de savoir si la théorie précitée s'appliquerait à des traités par lesquels ont été créés des droits tels que ceux que détient la Suisse en vertu des traités de 1815 et 1816 ».

C. LES SERVITUDES DU D. I. P. :

Quelle est la nature des droits que les traités de 1815-16 ont conférés à la Suisse ? Quel est l'intérêt de cette détermination ?

Dans l'opinion de la Suisse, les zones franches font l'objet d'un droit territorial, réel, échappant aux conséquences que le droit international public attache éventuellement aux changements de circonstances. La Suisse prétendait donc jouir d'une *servitude territoriale* — *négative* — à la charge de la France (1).

Le mot même de « servitude » n'a été employé que parcimonieusement ; c'est que la notion de servitude internationale est vivement combattue et mise en doute par les auteurs modernes, qui la dénoncent comme une confusion de notions de droit privé et de droit public ; selon un auteur hollandais, M. de Louter, la théorie des servitudes internationales serait reléguée maintenant au fin fond du magasin des antiquités internationales. Ces auteurs analysent toutes les situations de cette espèce en simple obligations internationales.

(1) Voir notamment *Publications de la Cour*, série C, n° 58, pp. 463-474 (Exposé de M. Logoz) et pp. 136 à 143 (Nouvelles observations françaises).

Dans la théorie classique, les servitudes seraient des restrictions *perpétuelles* apportées à la souveraineté d'un Etat en faveur d'un autre Etat. C'est pour obtenir le bénéfice de cette perpétuité que la Suisse avait intérêt à alléguer que les zones franches sont, pour elle, l'objet d'un droit territorial.

Le Gouvernement fédéral a appuyé sa revendication sur une expression employée par la Cour dans sa première Ordonnance : il y est dit que la zone de Gex « fait partie du règlement territorial en faveur de la Suisse » ; le Gouvernement suisse en a conclu que les zones faisaient partie « au même titre que les frontières politiques... du statut territorial » que les Puissances ont voulu lui assurer en 1815.

Souvent des Etats litigants ont réclamé le caractère de servitude pour des droits qui ressemblent assez bien aux droits servitudinaires du droit privé ; les Cours internationales se sont toujours abstenues de se prononcer sur l'existence de tels droits (1). Dans son arrêt du 7 juin 1932, la Cour s'est abstenue de prendre parti dans la question discutée devant elle ; elle répète, sans plus, sa formule de 1929.

Non par peur du mot, mais pour ne pas faire appel à une notion contestée (2), on analyse très bien les zones franches en une restriction conventionnelle de la souveraineté de la France, en une obligation assumée par la France quant à l'exercice de sa souveraineté ; obligation négative, limitée à la matière douanière et dont la Suisse tire certains avantages pratiques.

(1) Sentence de la C. P. d'arbitrage sur les droits de pêche dans l'Atlantique. — Décision du Conseil de la S. D. N. sur la question de la neutralisation des îles Aland. — Arrêt de la C. P. J. I., du 17 août 1923, dans l'affaire du vapeur « Wimbledon ».

(2) La notion de servitude pourra difficilement disparaître du D. I. P. ; elle reste en effet nécessaire pour expliquer un certain nombre de situations internationales.

L'un des avantages du procès est justement de permettre de préciser ce qu'on a pu accuser d'obscurcir la situation politique d'une portion du territoire français.

SECTION 6

Les droits et les obligations des deux Etats définis par l'Arrêt

Deux principes directeurs ont guidé la Cour dans l'élaboration du règlement dont elle indique les termes :

Le respect des droits de la Suisse aux zones, d'une part ;
Le respect de la souveraineté de la France, d'autre part.

1. La Cour reconnaît le *droit de la Suisse* au maintien des zones et enjoint à la France de reculer la ligne de ses douanes en arrière de la frontière politique, conformément aux anciens traités. Ce droit de la Suisse est à la mesure des obligations de la France.

2. Or, la *souveraineté de la France* sur ces territoires est « pleine et entière » pour autant qu'elle n'est pas limitée par les traités qui lui imposent des obligations internationales.

L'indépendance des Etats est le principe fondamental du droit international ; toute restriction de souveraineté a donc un caractère exceptionnel et partant, doit être interprétée strictement : en cette matière, il ne peut pas y avoir de présomptions, ni d'extension par analogie, et dans le doute on doit tenir pour la liberté. Telles sont les règles que la Cour avait déjà eu l'occasion d'établir dans des décisions antérieures et qu'elle applique à l'affaire des zones.

Les anciens traités, dans leurs dispositions relatives aux zones franches, ordonnent le recul des douanes françaises et sardes, sur une ligne plus ou moins définie à l'intérieur des territoires de ces deux Etats ; ces stipulations imposent aux deux Gouvernements l'obligation de n'exercer aucun contrôle douanier et de ne percevoir aucun droit de douane sur les marchandises qui franchissent la frontière politique dans ces régions.

Toutes les prérogatives autres que douanières restent aux souverains des territoires zoniens. C'est ainsi que toutes les lois françaises non douanières, et notamment la législation fiscale, sont applicables dans les zones comme dans les autres parties du territoire national. L'art. 4 du Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne, du 9 septembre 1829, disposait déjà à propos de la zone de Saint-Gingolph :

« Les lois actuellement en vigueur dans les dites communes comprises dans la nouvelle zone, touchant les gabelles (à l'exception seulement de celles qui regardent les douanes), continueront à être observées comme par le passé ».

En fait, les Gouvernements français et sarde avaient été amenés à faire profiter les populations zoniennes d'exonérations ou de réductions de taxes et d'impôts indirects. De même, et sauf pendant la guerre, la frontière franco-genevoise était libre de tout cordon de police.

La légitimité de l'établissement d'un cordon de police à la frontière politique, de même que celle de l'application *dans le territoire des zones* de la législation fiscale française n'ont guère été contestées par la Suisse au cours de la discussion. L'institution (en 1828) et l'activité des agents de douanes chargés de certaines attributions à l'intérieur des zones n'ont jamais soulevé de contestations ; l'art. 3 du Traité de Turin qui a institué la zone sarde réserve le droit « aux autorités administratives de Sa

Majesté, de prendre les mesures qu'elles jugeront convenables contre les dépôts et les stationnements des marchandises dans ladite zone, afin d'empêcher toute contrebande qui pourrait en résulter ».

Par contre, au cours de la deuxième phase de la procédure, la Suisse a contesté à la France le droit de percevoir, *à la frontière politique* des droits et taxes quels qu'ils soient ou d'édicter des prohibitions.

Cette prétention de doubler l'exonération douanière de l'exonération fiscale a soulevé une vive opposition de la part du Gouvernement français, lequel affirmait la légitimité et la nécessité d'un cordon de surveillance pour exercer à la frontière des fonctions de police, sanitaires et fiscales.

La Cour a refusé d'admettre la thèse suisse étendant par analogie l'obligation de la France. Elle reconnaît que la France reste libre, en vertu de sa souveraineté sur les zones, de maintenir à la frontière politique un cordon de surveillance et d'y percevoir des taxes qui ne sont pas de nature douanière, mais sous réserve du cas d'abus de droit, car la France ne pourrait échapper à l'obligation de maintenir les zones en créant, sous le nom de cordon de surveillance, un cordon douanier.

3. L'arrêt inscrit un *nouveau droit à l'actif de la France* : la Suisse, exigeant le maintien d'une barrière douanière entre les zoniens et le reste du territoire national, doit ouvrir sa propre ligne des douanes au passage des produits des zones. Depuis la création des zones et surtout depuis 1850, les facilités dépendaient de la seule bonne volonté du Gouvernement fédéral. La Cour déduit du changement qui est intervenu dans la situation, à la suite de l'établissement des douanes fédérales en 1849, la nécessité d'imposer à la Suisse une « obligation compensatoire » au recul des douanes françaises : l'obligation d'accorder des exo-

néralions ou des réductions de droits pour l'écoulement en Suisse de la production zonienne.

L'arrêt de la C. P. J. I. a donc dressé un *bilan très clair des droits et des obligations des Parties* :

Affirmation du droit de la Suisse au maintien des zones et de l'obligation pour la France de reculer sa ligne de douanes hors de ces territoires ;

Reconnaissance et proclamation de l'entière souveraineté de la France (sauf l'obligation précitée) sur le territoire des zones ; d'où le droit pour la France de percevoir des droits fiscaux à la frontière politique.

Obligation pour la Suisse d'accorder des franchises ou des réductions de droits pour l'importation en Suisse des produits des zones.

NOTE SUR QUELQUES SITUATIONS DOUANIÈRES

« Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, si elles étaient rétablies, constitueraient une *institution unique au monde* », affirmait le Gouvernement français, après avoir étudié diverses situations apparemment ressemblantes. Assurément ce régime est anormal dans la France unifiée économiquement depuis la Révolution, et il est exceptionnel dans un monde où les sentiments de nationalisme économique sont si forts.

Il convient cependant de remarquer que territoire national et territoire douanier n'ont pas toujours la même étendue : la ligne douanière d'un Etat ne se confond pas toujours avec sa frontière politique. Des commodités d'ordre administratif peuvent faire placer un bureau ou un poste à une certaine distance en deçà de la frontière ou même sur le territoire politique de l'Etat voisin (douanes française et allemande à la gare suisse de Bâle... Gares internationales de Vintimille, Modane...)

Le Droit international classe les questions de régime, de tarifs douaniers parmi les attributs exclusifs de la souveraineté des Etats. Mais le Droit

international connaît des exemples de territoires soumis, au point de vue douanier, à la domination étrangère ; les espèces sont très diverses : elles vont de l'*annexion* (soumission complète à la souveraineté douanière d'un Etat étranger), au *bail* (accord par lequel un Etat s'oblige, moyennant un prix déterminé, à fournir à un autre la jouissance temporaire d'une partie de son territoire pour les besoins du commerce extérieur de l'Etat preneur).

Il existe aussi un certain nombre d'*unions douanières*, c'est-à-dire d'unions de deux Etats protégés par le même système douanier (Unions franco-monégasque, belgo-luxembourgeoise, polono-dantzicoise, du Liechtenstein à la Suisse...).

Dans tous les cas précédents, le territoire est dénationalisé quant au régime des douanes pour être rattaché à un autre système douanier qui le protège.

Ce qui caractérise la zone franche c'est qu'elle est placée hors douanes : les frontières douanières sont reculées pour former une enclave de libre-échange dans un territoire à régime protectionniste. Les marchandises y entrent et en sortent sans être assujetties au paiement des droits, ni soumises aux formalités douanières applicables à l'ensemble du territoire.

La zone franche est une sorte de « *terra nullius* » de « *no man's land* » au point de vue douanier.

L'institution des ports francs est très ancienne. Elle répond à un but précis : elle libère des entraves de la douane des ports aptes au commerce international (Brême, Hambourg, Salonique, Dantzig...) Jusqu'à présent ces ports étaient créés par l'Etat souverain et dans son propre intérêt ; mais depuis 1919 l'intérêt international semble être pris en considération (stipulations du traité de Versailles en vue du maintien des ports francs de Dantzig, Strasbourg, Kehl).

De nos jours la zone est le plus souvent restreinte à une partie du port, quelquefois même à une partie inhabitée du port.

La zone franche de Zara, sur l'Adriatique, comprend le port, la ville et les territoires d'alentour. Autour de ce territoire italien entouré par le territoire yougoslave, il n'y a que le cordon douanier yougoslave et pas de cordon douanier italien. A la frontière franco-genevoise, c'est au contraire la douane du territoire enclavé qui subsiste.

Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex diffèrent par leur but, leur origine, leur caractère juridique, des institutions ci-dessus. Ces zones subsistent par l'unique volonté de la Suisse. A cet égard se pose une question : les Puissances qui étaient parties aux traités de 1815 s'étant « désintéressées » de la question des zones, s'ensuit-il que la France serait en droit de n'admettre, dans ces territoires, que les produits suisses ? Cette opinion est quelquefois formulée ; elle procède, selon nous, d'une conception inexacte de la situation : le commerce suisse est libre de vendre en zone, en franchise de droits de douanes, tous les produits, sans distinction d'origine, et les zoniens peuvent s'adresser directement à n'importe quel fournisseur du monde. Il est de l'essence du régime de la zone franche, d'ouvrir les territoires qui y sont soumis aux produits du monde entier.

CHAPITRE IV

L'Aspect économique du problème

SECTION I

Gouvernements et populations

La première question qui se pose est celle de savoir si les populations intéressées souhaitent le maintien du régime des zones ?

Dans ses Mémoires et par les plaidoiries de son Agent, le Gouvernement fédéral a prétendu opposer les vues du Gouvernement français aux vœux des populations françaises directement intéressées ; la « doctrine officielle » française n'exprimerait pas les sentiments des populations zoniennes !

La politique du Conseil fédéral, au contraire, aurait été imposée par la volonté du peuple suisse tout entier, volonté exprimée par le référendum qui, rejetant la Convention de 1921, a plébiscité le maintien des zones. Cette politique aurait en même temps été inspirée par la sympathie qu'engendre la cause des français des zones ; la noblesse de ce mobile prétendu sera contredite par des attitudes postérieures. Et la suite des événements montrera que.

« désavouée » en 1923, la politique du Conseil fédéral le fut encore en décembre 1933, par une bonne partie de la population genevoise.

Quant au Gouvernement français, il n'a pas prétendu exprimer l'unanimité des zoniens : il reconnaît que « quelques voix discordantes » se sont élevées dans certains milieux ; il les attribue à une « insuffisante compréhension du problème ». Les proches intéressés se tromperaient-ils ainsi sur leurs véritables intérêts ?

Il est exact que nos populations des zones n'ont pas toujours témoigné d'un vif enthousiasme pour la douane à la frontière. On leur a pourtant dit et répété que cette répugnance était incompréhensible et mal placée ; c'est la seule douane suisse qui peut gêner leurs relations avec Genève. Elles l'entendent bien ainsi, mais elles savent, par l'échec des multiples négociations, que la France ne pouvait prétendre au rachat du droit de la Suisse aux zones et en même temps à l'octroi par la Suisse de la libre importation des produits zoniens à Genève.

L'Agent suisse n'a pas manqué de faire état de pétitions adressées au Conseil fédéral et des discussions qui, périodiquement, agitaient les zones. D'impitoyables censeurs ont dénoncé ces défenseurs du régime zonier comme traîtres à la cause nationale !

Ce serait faire injure à nos compatriotes de la frontière franco-genevoise que de se porter garant de leur loyalisme et de leur patriotisme, lesquels sont hors de soupçon. Ces populations n'ont rien à se reprocher : au cours de cette querelle entre Berne et Paris, qui a prolongé pendant 15 ans un état d'incertitude préjudiciable et énervante, elles ont fait preuve d'une patience dont il doit être tenu compte.

De plus (et ici est la vraie cause initiale de l'irritation que les hauts-savoyards ont pu montrer) les zoniens pré-

tendaient être consultés préalablement à toute modification de leur régime économique : ils voulaient *délier la nation de l'engagement qu'elle avait pris envers eux, en suite du vote « oui et zone »*.

N'ignorant pas l'impossibilité constitutionnelle d'un referendum populaire, ces populations, par la bouche de leurs parlementaires, ne se réclamaient que de recours réguliers : consultation par le Gouvernement de tous les représentants légaux de cette région. Et les savoyards de la zone auraient tiré de leur civisme un franc renoncement à tous leurs privilèges inconciliables avec les exigences nationales.

Pour répondre à la question posée en tête de ce chapitre et en faisant abstraction de tous mobiles autres qu'économiques, on serait tenté de dire — en résumant la réalité, si c'est possible — que les agriculteurs des zones désiraient le maintien du régime zonien, mais que les industriels et les commerçants ne le voulaient pas, tandis que les agriculteurs suisses y étaient catégoriquement opposés, alors que les industriels et commerçants genevois le réclamaient.

SECTION 2

Le point de vue français

I. L'AGRICULTURE

La fertile campagne gessienne et le plantureux pays de Saint-Julien-*en*-Genevois sont... essentiellement agricoles. Ces régions ont, pendant longtemps, tiré de l'agriculture la quasi totalité de leurs revenus ; cette branche reste la plus importante de leur activité. Eloignées de tout grand

centre autre que Genève, elles ont toujours fait de la grande ville voisine leur marché naturel et — sauf entraves — principal. Les besoins de la ville suisse s'harmonisaient avec les intérêts des français de la frontière : privée de banlieue propre, Genève appelait l'arrivage des denrées de la campagne étrangère environnante. Les zones constituaient « le potager, le verger, la basse-cour de Genève (1) ».

Les zoniens — cultivateurs pour une forte majorité — ont indéniablement profité du régime ; ils ne peuvent témoigner que de l'estime à la continuation de ces rapports économiques avec leurs voisins et amis. M. Poincaré, à la tribune du Sénat, lors de la discussion de la loi portant les douanes françaises à la frontière (16 février 1923), reconnaissait la difficulté de « modifier de vieilles habitudes, de vieilles coutumes, qui sont devenues peut-être une seconde nature ». Il répugnait à ces travailleurs de la terre de changer brusquement de genre d'activité et de partenaires commerciaux.

A Genève, les zoniens veulent vendre : le lait (2) (beurres et fromages), les légumes, les fruits, le vin, le miel, les œufs, la volaille, le bétail, les pommes de terre, du foin, de la paille, des bois... (3).

La réforme douanière fédérale de 1849 avait bien modifié le « tête à tête des zoniens avec leur marché » : elle reportait entre Genève et les zones la barrière douanière qui, avait existé jusque là entre Genève et le reste de la Suisse ; mais les commodités des genevois et les conti-

(1) M. Soulier, à la Chambre des Députés (séance du 16 juillet 1926).

(2) « Trésorerie du cultivateur ».

(3) Par leur proximité immédiate de la frontière ou à cause du morcellement de la propriété paysanne, certaines communes sont plus particulièrement appelées à exporter sur le marché suisse : il en est ainsi pour la plaine gessienne qui borde le canton et pour les communes savoisiennes de Neydens, Archamps, Valleiry, Bossey, Collonges-sous-Salève, Gaillard et Etrembières, qui s'adonnent à la culture maraîchère.

nuelles et justes réclamations des zoniens avaient laissé subsister un régime de faveur pour l'accès au marché genevois.

Cependant, la somme de ces « faveurs » arrachées morceau par morceau est toujours restée au-dessous de la pleine et entière réciprocité d'échanges, à laquelle les zoniens prétendaient avoir droit. Le libéralisme de la Suisse était tempéré par la considération des intérêts des propres producteurs Confédérés ou déterminé par des avantages compensatoires qu'elle obtenait sur un autre terrain. Les produits rejetés par le marché suisse (fromage, bétail...), étaient admis à la consommation du marché français que notre Gouvernement avait été obligé d'ouvrir aux exportations des zones.

Malgré leur insuffisance, malgré l'évolution économique qui ouvre à l'activité des zones d'autres perspectives que l'agriculture, malgré l'accroissement des facilités de communications vers la France, *les franchises vers Genève conservent l'estime des agriculteurs zoniens* ; ils ne pourraient pas trouver d'autres marchés rémunérateurs.

II. L'INDUSTRIE

On fait grief au régime des zones d'avoir maintenu les populations qui y étaient soumises, dans « le servage agricole au profit de l'industrielle Genève ». Ces régions, satisfaites du bien-être médiocre qu'elles tiraient du travail des champs, auraient laissé passer une heure décisive : celle de l'industrialisation ; des régions voisines, qui n'étaient pas mieux douées, sont devenues des centres industriels prospères.

Dès novembre 1816, le Gouvernement français avait dû ouvrir le marché national à certains produits des fabri-

ques gessiennes ; cependant l'industrie et l'artisanat, embryonnaires à cette époque, jouissaient du marché de Genève et étaient concurrencées sur le marché local par les seules industries genevoises.

Plus tard, malgré les progrès de la technique de production et l'avènement de la houille blanche, la présence d'une muraille douanière, qui enserrait de toutes parts ces régions sans les protéger, a entravé la vie industrielle des zones.

La Confédération accordait des crédits d'importations (insuffisants, d'ailleurs) aux seuls établissements anciens. Une étude systématique des facilités qu'elle concède révèle qu'elle s'appliquait à les limiter aux matières premières des industries extractives, aux produits bruts ou à peine travaillés : cliente des zoniens pour l'achat de ses vivres, Genève voulait fournir en retour des produits manufacturés.

Sur le marché local, librement ouvert, les industries existantes eurent à compter avec la concurrence de toute la Suisse (depuis la réforme fédérale) et de tous les pays (lorsque la suppression des taxes de transit et le développement des moyens de transports ont facilité l'arrivée des produits). Si les vieilles industries se maintenaient avec peine, la création d'industries nouvelles était évidemment impossible : les industries naissantes ne pouvaient espérer ni la protection d'une ligne de douanes, ni l'ouverture d'un marché ; elles étaient étranglées par les cordons douaniers.

Le Gouvernement français fut d'ailleurs amené à ouvrir de plus en plus sa ligne douanière à la production des zones. Un arrêté ministériel du 21 mai 1863 avait stipulé des facilités pour un assez grand nombre de produits provenant d'établissements créés antérieurement à cette date. La rupture commerciale de 1893 amena le Ministre des Finances à admettre au régime de facilités d'importation

tous les établissements en exploitation au premier janvier 1893. Ces faveurs « temporaires » furent maintenues après la cessation de la guerre douanière entre les deux Pays (1895).

Les suppressions ou exonérations de droits obtenues de la complaisance de la France, cumulées avec le bénéfice des facilités qu'accordait la Suisse, n'ont pas fait taire les doléances des intéressés, qui se plaignaient de la stagnation à laquelle était condamnée l'industrie des zones (1). En 1910, une loi autorisa l'admission en franchise, sous certaines conditions et formalités, pour deux produits d'une grosse industrie électro-métallurgique créée en 1897 au Giffre : les alliages ferro-métalliques et le carbure de calcium. Un projet de loi voté en 1914 par la Chambre des députés accordait le bénéfice de la franchise aux produits de toutes les industries présentes et futures, sous des conditions et formalités (obligation d'employer des matières premières, de l'outillage et des combustibles français ou nationalisés par le payement des droits — « exercice » permanent des établissements producteurs aux frais des industriels). Nous avons déjà dit que ce projet avait rencontré une vive opposition de la part des Chambres de Commerce et des industriels du reste du territoire.

Les mêmes violentes réclamations s'étaient élevées chez les industriels voisins des zones ou plus éloignés, chaque fois que le Gouvernement français avait voulu abaisser sa barrière douanière devant les produits du Pays de Gex et de la partie de la Haute-Savoie franche : ils dénonçaient

(1) Nous savons que les établissements industriels ne pouvaient être admis à importer leurs produits en franchise qu'autant qu'ils avaient été créés antérieurement au 1^{er} janvier 1893 ; entre autres exemples curieux d'application de cette condition, M. Ferrero cite celui-ci : « Une usine d'horlogerie de Cluses voulut un jour importer (en France) en franchise des mouvements de pendules avec dispositif spécial permettant de les faire marcher à l'électricité. La Douane s'y opposa prétextant que cette maison n'avait l'immunité douanière que pour les articles d'horlogerie et non d'horlogerie *électrique* ». Il ne fallut rien moins que l'intervention du Président Fallières pour faire lever l'interdiction. (*Les Zones franches*, 1918).

la situation privilégiée de leurs compatriotes zoniens, lesquels ne supportaient pas leur part de charges publiques ; ils se scandalisaient *des abus et des fraudes* auxquels la zone donnait lieu et réclamaient un contrôle draconien des établissements zoniens. Mais les producteurs de ces régions « privilégiées » se plaignaient du cortège de formalités, des frais, du contrôle sévère et inquisiteur qu'engendraient et qui paralysaient les transactions avec leur propre patrie.

Ainsi, les intérêts du fisc et des industriels de l'intérieur d'une part, les aises des producteurs des zones d'autre part, étaient inconciliables.

Le problème dont nous venons de constater l'insolubilité est celui qu'a soulevé l'activité industrielle de toute la région qui constituait les zones franches d'avant-guerre. Les vallées qui connaissent un grand développement industriel sont les vallées de l'Arve, du Giffre et de la Dranse, c'est-à-dire des contrées qui font partie de la zone « agrandie » de 1860. Quant aux petites zones sardes et à la zone gessienne, le Gouvernement suisse leur dénie tout avenir industriel ; pour elles, « les possibilités industrielles sont d'importance secondaire ». Notre Gouvernement a protesté contre cette prétention de confiner irrévocablement un pays au genre d'activité qu'il exerce ; deux facteurs (le développement des moyens de transport et l'utilisation de la houille blanche, abondante à proximité) viendraient augmenter les chances de l'industrie de cette région. L'essor industriel consécutif au transfert du cordon douanier serait symptomatique à cet égard (1) : il fe-

(1) Le nombre des établissements industriels a progressé en 6 ans (1924-1930) :

De 34 p. 100 pour la zone de Gex, parmi lesquels : des fabriques de petite mécanique, de produits chimiques, de parfums, de meubles, de pièces d'optique, de produits pharmaceutiques, de brosses métalliques, de bonneterie, une distillerie, une usine de production électrique, etc...

De 70 p. 100 environ pour la zone sarde, parmi lesquels : des fabriques de produits chimiques, de bas de soie, de meubles, de biscuits, de clous,

rait en même temps justice de la prétendue inaptitude de ces régions au travail industriel et la preuve de l'incompatibilité du régime des zones franches avec l'activité industrielle.

Sur *l'importance du marché suisse* pour la production des communes comprises dans les zones de 1815-1816, le Gouvernement français a fait procéder à des enquêtes administratives, dans les premiers mois de l'année 1930, c'est-à-dire à un moment où les zones étaient intégrées au système douanier français et séparées de Genève par les cordons des douanes françaises et suisses :

Pour la zone de Gex, les exportations vers la Suisse ne représenteraient que 15 pour cent de l'ensemble des affaires (les vieilles industries des peaux et de la terre — poteries, briqueteries — vendent surtout à Genève).

Pour la zone sarde, l'enquête a déterminé à 15 pour cent et 18 pour cent de leur chiffre total les affaires faites avec la Suisse par les industriels et par les artisans.

L'industrie hôtelière et touristique.

La beauté des sites des régions savoyardes, jurassiennes et gessiennes n'est plus à vanter (elle a trouvé des chantres illustres) ; la réputation de Divonne-les-Bains n'est plus à faire. Pas un délégué à la S. D. N. n'est retourné dans son pays, sans avoir gravi l'admirable belvédère qu'est le Salève : de son haut, la vue se pose sur trois lacs (lacs Léman, d'Annecy, du Bourget). Ces mêmes diplomates ont apprécié les possibilités gastronomiques de cette contrée (le menu du « déjeuner de Thoiry » figure presque dans les annales internationales). Toutes les bourgades des deux arrondissements de Saint-Julien et de Gex sont des

de pieds à coulisse, d'huile, des manufactures de vulcanisation, de cartonnage, des teintureries.

Cf. : Documents français, n° 149 et 173, et Trémaud : *Op. cit.* p. 184.

lieux de séjour. Annemasse se glorifie du titre de « plaque tournante du tourisme haut-savoyard » : elle est l'étape ou le centre de rayonnement vers les villes d'eaux du Chablais (Thonon, Evian), vers les hautes vallées de la région de Chamonix, vers Annecy.

L'après-guerre a vu passer ou séjourner dans cette contrée bénie des Dieux une quantité innombrable de touristes. Les cordons, quels qu'ils soient (douaniers, policiers, fiscaux, d'octroi), sont l'objet de la répugnance des voyageurs unanimes ; ils sont la cause de formalités, c'est-à-dire d'imprécations. La gêne qu'ils entraînent croît évidemment avec leur fréquence sur les routes. Les touristes qui ont sillonné depuis 1923 le Jura et la Haute-Savoie ont gagné à ne pas connaître le cordon de douaniers qui barrait les chemins en pleine France, à plus de 30 km. de la frontière.

III. LE COMMERCE

Les commerçants de gros des zones étaient dans la quasi-impossibilité d'opérer sur le *marché de Genève*, car ce dernier n'était ouvert qu'aux produits d'origine zonienne : or, le commerce travaille surtout sur des produits venus du dehors. De même le détaillant zonien subissait la concurrence genevoise, sans possibilité de revanche : la douane fédérale était là.

Sur le *marché local*, les commerçants des zones étaient donc concurrencés par le commerce genevois, lequel pouvait livrer des marchandises genevoises, suisses et étrangères. Le port-franc de Genève jouissait en fait du monopole de l'approvisionnement du Pays de Gex et du Nord de la Haute-Savoie ; cet entrepôt recevait les produits étrangers exempts de droits de douane et les revendait aux zoniens. Genève supplantait les « grossistes » des zones même dans la fourniture des marchandises françaises ; en effet : celles-ci venaient de France dans la ville Suisse, au bénéfice du

tarif ferroviaire réduit dit « d'exportation » ; les marchandises françaises nécessaires aux détaillants zoniens passaient donc par le port-franc de Genève. Un décret du 8 août 1895, pour supprimer l'intermédiaire du courtier genevois, avait autorisé les Compagnies de chemins de fer à accorder le bénéfice des tarifs de faveur aux exportations de l'intérieur français à destination des zones ; les commerçants d'alentour protestèrent évidemment contre l'octroi de cette faveur à leurs collègues zoniens.

Le Gouvernement français a donné dans ses « Documents » (numéros 162 et 180), le nombre d'établissements commerciaux créés postérieurement au transfert du cordon douanier à la frontière ; il constate que cette mesure « a été suivie d'un essor commercial » considérable.

+ × +

Dans son volume d' « Observations et Projets », p. 192, notre Gouvernement examinant « les indices généraux de la prospérité des zones dans ces dernières années » — activité des banques, mouvements d'affaires des Caisses d'Epargne, trafic dans les gares, industrie du bâtiment, (« Quand le bâtiment va, tout va », comme l'on sait), population — met cet essor au compte de la réforme de 1923 qui a transféré la douane à la frontière. Prétendre que cette mesure à eu ce résultat, n'est-ce pas commettre la faute de raisonnement que les manuels de logique stigmatisent sous la rubrique « Post hoc, ergo propter hoc » ?

C'est sous-estimer, que de le réduire à un facteur secondaire, le rôle du change dans le développement initial d'Annemasse, ville qu'on a pu appeler un « champignon de change ». On ne doit pas davantage faire abstraction du caractère général de l'ère d'activité et de prospérité qu'a été la période d'après-guerre.

Les zones rétablies ramèneraient l'afflux, dans ces territoires, des produits du monde entier, la visite du courtier genevois, la perte du marché zonien pour les villes placées aux confins des zones (Bellegarde, Annemasse), la perte de la clientèle habitant hors-zone pour les grossistes de Saint-Julien, de Viry, de Valleiry...

CONCLUSIONS

Selon des indications du Gouvernement français basées sur des statistiques douanières suisses, la valeur de l'exportation des zones en Suisse, tant en franchise qu'à droit réduit et au droit ordinaire, représentait en 1913, environ 30 millions de francs (de produits agricoles, industriels et commerciaux de la zone de Gex et de la « grande zone » de la Haute-Savoie) ; soit environ 5 millions de francs pour la zone de Gex et la petite zone sarde.

De ce court exposé économique, il ressort que ces régions essentiellement agricoles, mais riches d'activité et de possibilités plus variées, ont la ferme et légitime ambition de conserver leurs sources acquises de revenus et de sauvegarder leur développement futur.

La forte agglomération urbaine de Genève (135.000 habitants), reste comme par le passé un marché intéressant et indispensable pour les produits agricoles des campagnes françaises environnantes.

Les industries encore peu importantes ont leur marché principal en France et un marché accessoire en Suisse ; elles veulent et doivent les conserver malgré les cordons douaniers qui les en séparera.

SECTION 3

Le point de vue de Genève

« Je tiens à répéter que le problème des zones pose trois questions pratiques : celle du ravitaillement de Genève, celle du commerce entre Genève et les zones, et celle de la circulation entre Genève et les zones ». (M. Stucki, chef de la délégation suisse, aux négociations de 1931).

I. LE RAVITAILLEMENT DE GENÈVE

On comprendra facilement qu'en 1815 une des principales préoccupations (*primum vivere*) de Genève était celle de son alimentation. Confiné sur 9/10 de son pourtour par des territoires étrangers, en communication territoriale avec la Confédération par le couloir de Versoix, (étroit et bouché par les douanes vaudoises), le canton de Genève restait dans une situation exceptionnelle et dangereuse, si l'on admet l'effet funeste que le « blocus » douanier avait eu en 1798 sur l'indépendance genevoise. En 1815, la crainte de la disette était encore un souci pour les pouvoirs publics de tous les pays ; à cette époque, le régime douanier était surtout prohibitif à la sortie ; le recul des douanes françaises et sardes assurait à Genève l'arrivage en franchise des denrées nécessaires à son approvisionnement.

Mais les temps sont changés ! le spectre de la disette n'effraie plus notre Europe : nos économistes se querellent sur la question de savoir si la crise que nous subissons est une crise de surproduction ou une crise de sous-consom-

mation ! Le développement des moyens de transport, conjugué à la disparition presque complète des droits de sortie et de transit, permet l'envoi sur les marchés lointains des produits agricoles même lourds ou périssables. Aujourd'hui, les Etats se protègent contre l'afflux des produits étrangers et s'efforcent de favoriser le plus possible la sortie de leurs propres produits.

Des déclarations des négociateurs fédéraux, il résulte que les zones ne sont plus nécessaires pour la fourniture de l'approvisionnement genevois : « En raison de la surproduction agricole, non seulement Genève peut se passer des produits des zones — dit M. Stucki — mais notre intérêt serait de protéger notre industrie nationale contre la concurrence des zones » ; et du même : « ...Pour le moment, la Suisse peut se charger du ravitaillement de Genève ». L'attitude du Conseil fédéral vis-à-vis des importations agricoles des zones, celle du parti « paysan » suisse, des maraîchers du canton, sont conformes aux déclarations ci-dessus.

Cependant, les « observations » du Gouvernement fédéral ne vont pas jusqu'à affirmer l'inutilité présente de la banlieue française au point de vue du ravitaillement, (l'argument a déjà tant servi, qu'il serait difficile de l'abandonner) ; on se contente d'y dire que le besoin de Genève d'acheter les denrées zoniennes « sans avoir disparu, n'est cependant plus le même qu'en 1815 ».

Si le marché genevois a encore intérêt (et c'est l'avis des consommateurs genevois) à l'arrivage quotidien des produits alimentaires apportés des campagnes françaises environnantes, ces denrées n'auraient pas été arrêtées par les douaniers français.

La question de l'approvisionnement de Genève est donc étrangère à la suppression ou au maintien des zones : « Elle est facile à régler — dit M. Schultess — il suffit

d'une décision des autorités suisses ouvrant la frontière aux produits de la zone ».

Mais la question des zones n'est pas, pour Genève, qu'une question « de ventre ».

II. LE PROBLÈME DES DÉBOUCHÉS

Fournisseurs de Genève, les zoniens étaient aussi de bons clients pour cette ville. Le recul des douanes françaises et sardes ouvrait des débouchés intéressants pour l'industrie et le commerce genevois. L'agrandissement (de 1 à 5 en superficie) de la zone savoyarde en 1860, élargissait du même coup et de beaucoup le rayon d'action de la ville.

La Chambre de Commerce de Genève a procédé, en 1923, à une longue et minutieuse enquête « aux fins de déterminer la valeur économique des zones franches pour le canton de Genève ». Cette valeur a été calculée pour 1913, la dernière année normale et « la plus favorable d'avant-guerre ». Le rapport classe en quatre catégories les industriels et les commerçants qui vendaient leurs marchandises ou leurs services aux habitants des zones ; il estimait la valeur de l'ensemble des zones (grandes et petites), à :

Fabrication, commerce de gros et mi-gros (1) :	15 millions
Commerce de détail :	9 millions
Entrepreneurs. — Trafic de réparations et de perfectionnement (2) :	2 millions
Soit au total :	26 millions.

(1) Tant pour l'exportation que pour le transit (direct et par les entrepôts).

(2) Teintureries, horlogeries, constructions mécaniques, etc...

En ce qui concerne la ventilation à opérer entre la grande et les petites zones, pour le commerce de gros et la fabrication, les petites zones représenteraient le quart du chiffre total, et pour le commerce de détail la moitié. On peut donc attribuer aux petites zones « une valeur économique de l'ordre de 10 millions ».

Le Gouvernement français a accepté les chiffres fournis par les statistiques fédérales et l'enquête de la Chambre de Commerce, mais a rejeté certaines rectifications mal fondées ou exagérées (1) : il évalue à 5.500.000 francs les affaires de Genève dans les zones en 1913.

Le rapport indique ensuite que le chiffre des affaires avec les zoniens de 26 millions a baissé à 8 millions environ en 1922 ; (en particulier le commerce de détail était sensiblement nul). La Chambre de Commerce attribuait cette diminution à trois causes : la différence des changes, l'entrave que constituait les formalités au cordon dit « de police », le développement du commerce local zonier.

Quant à la suppression des zones, elle a porté un coup terrible — dit la Suisse — au commerce de Genève : en 1928, les exportations dans les zones n'étaient plus que de un million et demi.

Le Gouvernement français s'est toujours déclaré prêt, au cas où les zones seraient supprimées, à sauvegarder les débouchés du commerce et de l'industrie de Genève dans l'hinterland français ; ces offres tendaient à rendre à Genève un profit équivalent à celui de 1913 : par des contingents pour le commerce de gros et la fabrication, grâce au « carnet d'achat » pour le commerce de détail.

A ces propositions, pourtant libérales, la Suisse repro-

(1) Ainsi le chiffre de 692.000 frs fourni par l'enquête pour le commerce de détail, passe à 9 millions sur les considérations : que dans certains magasins, le chiffre des ventes doublait les jours de marché ; que les agriculteurs gessiens et savoyards « dépensaient dans les magasins de Genève la presque totalité du produit de leurs ventes sur le marché, soit 7 millions... !! (Etaient-ils donc dénués de tout esprit d'économie ?)

chait : 1° de ne pas accorder l'exonération de toutes taxes fiscales ; 2° d'avoir été déjà refusées par le peuple suisse sous la forme de la Convention de 1921 : les intéressés s'y étaient opposés parce qu'ils savaient que « la liberté d'achat des zoniens à Genève devient quelque chose de très problématique... lorsqu'il y a des déclarations à faire et un contrôle à subir ».

Le commerce genevois a souvent exprimé ses desiderata pour ses rapports avec les territoires français avoisinants : conservation du marché de l'ancienne grande zone ; franchises douanières et fiscales pour ces exportations.

Ces désirs ou ces besoins n'étaient pas susceptibles d'être satisfaits par un verdict favorable de la Cour : la zone de 1860 était hors de cause ; la légitimité du maintien à la frontière d'un cordon fiscal n'était guère contestée ; les zones ne seraient pas le « pays ouvert » que désiraient les genevois. D'autre part, les zones rétablies, le Gouvernement français s'efforcerait d'empêcher que l'approvisionnement des territoires francs ne repassât en des mains étrangères.

Ainsi « on a beau retourner sous toutes ses faces le problème (des zones-débouchés) il est hors de doute que Genève n'a aucun intérêt au rétablissement des zones », disent les « observations françaises ».

Dès après l'enregistrement de l'aveu que Genève n'avait plus besoin des zones pour son approvisionnement, le Gouvernement français posait déjà la question : « si le Gouvernement suisse réclame le maintien de ces zones, alors qu'elles ne lui sont plus utiles, n'est-on pas en présence d'une pure revendication politique ? »

III. LA CIRCULATION

Si le recul du cordon de douane française n'est plus nécessaire au ravitaillement, ni utile au commerce de Genève,

ve, s'ensuit-il que l'institution des zones n'importe plus à Genève ? Il est d'autres intérêts et besoins qui, pour ne pas s'évaluer par des chiffres, n'en sont pas moins considérables.

Si « les circonstances » ont changé — disent les genevois — la configuration territoriale de Genève et la topographie n'ont pas changé depuis 1815 ; le canton reste enclavé en territoire français. Sur les 102 km. de son pourtour, plus des 9/10 touchent à la frontière française ; 4 à 5 km. à peine sont contigus au canton de Vaud ; par le « corridor » de Versoix, passent « la route de Suisse » et le rail qui relie Genève aux Confédérés. Sa position excentrique par rapport à la Confédération, aussi bien que la proximité immédiate et enveloppante de la frontière française, font à Genève une situation exceptionnelle (1).

A notre époque de circulation intense et de locomotion de plus en plus rapide, le passage des frontières constitue des entraves sérieuses par la perte de temps qu'occasionnent les formalités du contrôle et par la rançon prélevée sous forme de perceptions de différentes sortes.

La liberté de leurs relations frontalières et touristiques à la frontière française est d'un intérêt primordial pour les genevois. Les nécessités du temps de guerre leur avaient fait connaître sinon aimer l'uniforme de nos douaniers ; depuis 1923, les genevois ont eu à subir le voisinage importun de vrais douaniers ; la courtoisie dont ces agents firent preuve ne changea rien à leur réputation : on savait que cette bienveillance était de commande. Mais si la douane ayant définitivement pris pied à la frontière recevait un jour des instructions différentes...

« La région française au pied du Salève a déjà l'aspect

(1) A l'allure réglementaire de l'automobile, le poste-frontière le plus éloigné du centre de la ville est à 24 minute de ce centre ; le poste de Moilleussulaz n'est qu'à 8 minutes. (P. Pictet : « L'affaire des zones franches devant la Cour de la Haye ». Conférence).

d'une banlieue genevoise. Dans quelques générations, quand Genève, qui a repris son essor, sera devenue une grande ville, elle débordera des deux côtés jusqu'au pied des montagnes, si ce n'est même jusqu'à leur cîme » — disait et prédisait M. Paul Pictet, dans une Conférence faite en 1931. Quelle entrave serait alors une douane en pleine ville, sur le chemin qui sépare le domicile du bureau ou du magasin.

Mais les genevois étaient avertis qu'ils ne verraient jamais plus la frontière libre d'agents français : ils savaient que, quelle que fût l'issue du procès, ils trouveraient un cordon français de surveillance à la frontière de leur canton ; et ils savaient que si le recul des douanes à l'intérieur était ordonné, ils auraient le désagrément supplémentaire de franchir un deuxième cordon, lorsqu'ils pousseraient leur déplacement au-delà des zones.

Cette éventualité est réalisée : un triple cordon entoure Genève : cordon douanier fédéral, cordon français de surveillance, cordon des douanes françaises. Le rétablissement des zones franches ne donne pas un pays « ouvert » à la circulation des suisses.

Genève se plaint d'avoir été maintenue « *dans un cul-de-sac ferroviaire* ». La charge de donner de meilleures communications à cette ville — maintenant fréquentée par les délégués et bureaucrates venant de toutes les nations — incombe avant tout à Berne et aux chemins de fer fédéraux ; mais la France peut faire beaucoup pour faciliter l'accès à Genève. Déjà en 1880-81 des raccordements ferroviaires ont servi de monnaie d'échange pour faciliter l'entente sur des franchises zoniennes ; certains voient — maintenant — dans un accord de ce genre l'issue heureuse et probable du différend franco-genevois.

Au cours des dernières négociations avant l'arrêt, le Gouvernement français a offert, comme rachat du droit de

la Suisse aux zones, un raccourci Saint-Amour-Bellegarde. Cette offre amena l'opinion publique genevoise. Malgré l'économie de 1 heure 1/4 environ qui en serait résultée dans la durée du parcours Genève-Paris, cette offre n'a pas été jugée intéressante pour Genève. On lui a notamment objecté : qu'elle ne mettait pas cette ville sur le trajet d'une voie internationale ; qu'elle compromettrait à jamais la réalisation d'une solution qui avait toute la faveur de l'opinion publique genevoise : *la construction du tunnel de la Faucille*, seule capable de contribuer au désenclavement de Genève.

« Déjà en 1899 s'était fondée à Genève une association pour le percement de la Faucille qui se livra à une active propagande. Cette association n'a pas encore désarmé à l'heure actuelle », disait M. Marcel Régnier, dans un rapport à la Chambre des Députés du 10 novembre 1909. Aujourd'hui encore...

Genève trouve appui dans les intérêts régionaux que desservirait cette ligne (Lons-le-Saulnier-Saint-Claude-Genève). Elle unirait au centre de la France, les gessiens, qui en sont séparés par la haute muraille du Jura, franchissable par les cols de la Faucille et de Saint-Cergues, pendant l'été.

L'ardeur et les arguments des « Faucillards » (1) n'est pas parvenue à faire taire l'opposition que le projet suscite par ailleurs ; contre ce percement on allègue son prix élevé et incertain (à cause de la nature géologique du Jura) et — reproche plus grave — son caractère antifrçais et contraire à la politique du « chacun chez soi ».

Pour placer Genève sur une grande voie internationale, *il faudrait percer la Faucille et le Mont-Blanc* : cet autre vieux projet de réunir Chamonix à la vallée italienne d'Aoste revient, lui aussi, et vigoureusement, sur le tapis

(1) « C'était le terme ironique dont on avait raillé les représentants de la région jurassienne que la Faucille intéressait plus directement », dit M. Victor Bérard, ancien sénateur du Jura.

des réunions de propagande, mais sous la forme nouvelle du percement d'un tunnel routier et non plus ferroviaire.

Il serait injuste de ne pas reconnaître qu'à prendre successivement chacun des aspects de l'intérêt que Genève témoigne au maintien des zones franches, on amoindrit la valeur globale du sacrifice que constituerait le renoncement au recul des douanes françaises. Et il y a d'autres aises et besoins que Genève voulait satisfaire en demandant ce recul ; ils sont plus difficilement exprimables (seul, un habitant de la zone, dont la propriété est cernée d'un côté par les douaniers suisses, de l'autre par les douaniers français, pourrait traduire ces sensations psychophysiologiques) : les genevois, lorsqu'ils sentent nos douaniers à la frontière, ont la très nette impression de suffoquer, comme serrés dans un corset trop étroit. « De l'air !... » implorent-ils, en agitant la main comme un éventail.

CHAPITRE V

Le point de vue politique

« Il importe de parler de ces sentiments sans détours : c'est l'élément essentiel du problème. Comment expliquer autrement l'âpreté que l'une et l'autre des parties mettent à la durée de ce procès mitoyen ?

Victor BÉRARD : *Genève, la France et la Suisse.*

Il y a deux arguments suisses desquels on ne peut pas venir à bout si l'interlocuteur s'y cramponne :

« L'absence de tout cordon douanier à la frontière est tout de même préférable à l'existence d'un tel cordon; fut-il perméable ». (M. Stucki).

La configuration territoriale du canton de Genève et la topographie n'ont pas changé depuis 1815.

Dans l'opinion des Suisses, l'éloignement des douanes étrangères à distance de la frontière du canton est apparu en 1815 comme apte à donner « une possibilité de vie » à Genève qui se trouve dans une situation unique, cause de sa perte en 1798. Les Puissances Alliées qui éprouvaient

de la sympathie pour Genève (1) revenant à l'existence ont voulu « donner de l'air, désencercler, désenclaver... » cette République chétive et harassée par 15 ans de joug napoléonien. La sollicitude éclairée de ces bienfaiteurs a jugé que le reculement des douanes était nécessaire pour parfaire l'arrondissement territorial.

La question des zones n'est donc pas seulement économique : « Il s'agit d'une question d'ordre politique, psychologique et moral » déclarait le chef de la délégation suisse, au cours des négociations de juin 1931. Et M. de Marcilly, chef de la délégation française : « Si c'est essentiellement un sacrifice d'ordre psychologique (que Genève fait en renonçant aux zones), je puis dire que cette concession est la seule pour laquelle vous soyez en droit de nous demander une contre-partie ».

Ceux qui doivent consentir ce sacrifice ont refusé l'offre d'un raccourci ferroviaire et de quelques contingents avantageux ; c'est dans la tradition de Genève : ce petit peuple a toujours « sacrifié sans hésiter au souci de son indépendance, les considérations de l'ordre matériel », dit M. Paul Pictet.

L'esprit, louable, mais ombrageux, d'indépendance qu'ont manifesté et allègué les Comité genevois et Ligue suisse dans l'affaire des zones est-il justifié à l'heure actuelle ?

Dans un livre récent (2), que les patriotes genevois ont pu qualifier « d'admirable et définitif », l'auteur nous dit l'inquiétude que le changement de condition de la Savoie pouvait inspirer à Genève en 1860 :

« Encerclée par un voisin hardi et puissant, rattachée à la Confédération par une étroite bande de territoire, ne serait-

(1) « Genève, enfant gâtée de l'Europe ». Pictet de Rochemont : Correspondance.

(2) « L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse ». Luc Monnier.

elle pas à la merci d'un coup de main ? Ne vivrait-elle pas désormais sous une menace perpétuelle

Cette perspective devint un véritable cauchemar. Tant d'appréhension nous font sourire aujourd'hui ».

Le Conseil fédéral n'éprouve pas la même quiétude :

« Le Gouvernement suisse, cela va de soi, ne doute pas des sentiments amicaux du Gouvernement français. Cependant.....

Il est peut-être loisible à un Etat puissant tel que la France de ne pas attacher une importance vitale aux garanties contractuelles de sa sécurité et de son statut territorial, car sa force suffit à sauvegarder son indépendance. Il est donc concevable que la France ait pu oublier qu'il en va tout autrement pour un petit Etat tel que la Suisse, dont l'indépendance et l'existence même ne peuvent être assurées que par sa constante volonté de ne se laisser imposer aucune modification que d'autres pourraient avoir le désir d'apporter à son statut juridique ».

Ces « autres » que vise le Conseil fédéral (dans la *Réponse aux observations et projets français*) sont sans doute les Puissances signataires de l'art. 435 du Traité de Versailles : de l'avis de ces dernières, le système institué en 1815 est devenu impuissant — un siècle après — à réaliser l'un quelconque des buts qu'on avait pu lui assigner. De nouvelles garanties sont venues renforcer ou remplacer les anciennes : Genève est siège de la S. D. N. (garantie unique), membre de la Confédération suisse dont la neutralité perpétuelle est consolidée par l'art. 435 et qui bénéficie de la garantie d'intégrité territoriale et d'indépendance politique, que s'assurent réciproquement tous les membres de la S. D. N. ,art. 10 du Pacte).

Mais le sentiment de sa propre sécurité étant essentiellement subjectif, les signataires du Traité de Versailles n'ont pas pu faire partager leur avis par la majorité des suisses. Quelle garantie trouvent-ils, dans le recul de la ligne douanière française à quelque distance de la frontière genevoise ?

Le désir de la France de réaliser en 1919 « son besoin d'unité plénière et de souveraineté sans hypothèque et sans servitude » (Victor Bérard) n'était pas moins louable. Si le « coup de 1923 » a pu trouver des censeurs même en France, notre effort persévérant de libération est jugé naturel même en Suisse.

L'histoire montre que le patriotisme des conducteurs du peuple genevois a quelquefois intrigué pour procurer une province à la capitale. La Genève de 1815 et de 1860 avait failli réaliser les espoirs et les prétentions qu'elle avait eu sur le Pays de Gex et les provinces « lémaniques » de la Savoie. Dans l'esprit de certains genevois les servitudes qui subsistaient sur ces régions étaient « la marque des droits de la Suisse » sur ces portions de territoire français (1).

Il va sans dire que le Gouvernement fédéral n'a jamais pris à son compte les théories et les convoitises de ses patriotes ou impérialistes. Mais les thèses suisses sou-sentendent souvent, que la France devrait supporter allègrement les servitudes imposées sur des territoires dont il s'est fallu de peu qu'ils ne fassent pas partie de l'héritage national. A plusieurs reprises, au cours de l'histoire, ils ont failli être attachés à la République de Genève ; en 1815, ils auraient pu subir le même sort que d'autres communes françaises et sardes !

(1) La divulgation d'un certain Rapport de Ludendorff inquiéta même les défenseurs les plus fidèles des privilèges zoniens : « il sera avantageux — disait ce rapport de 1913 — d'offrir aux Suisses une augmentation de territoire, par exemple la Haute-Savoie, sur laquelle la Suisse a des droits historiques, ensuite le Pays de Gex, le Genevois et une partie du comté de Bourgogne ».

CHAPITRE VI

La sentence arbitrale du 1^{er} décembre 1933

En contrepartie de l'obligation imposée à la France de reculer sa douane, le Gouvernement fédéral doit, aux termes de l'Arrêt de la Cour, accorder des franchises ou des réductions de droits aux zoniens pour leurs importations en Suisse. L'Arrêt énonçait seulement le principe de ces facilités et prenait acte de l'engagement assumée à cet égard par la Note suisse du 5 mai 1919. Si les deux Parties n'arrivaient pas à s'entendre sur l'étendue des facilités, la France pouvait se rallier à la procédure d'arbitrage offerte par le Gouvernement Suisse dans une déclaration devant la Cour.

La France ayant accepté cette procédure, les deux Gouvernements se sont entendus pour demander à MM. Unden, ministre d'Etat de Suède, Lopez Olivan, ministre d'Espagne en Suède et ancien greffier-adjoint à la C. P. J. I., et à sir John Baldwin, ministre plénipotentiaire de Grande-Bretagne, d'assumer la mission d'experts telle qu'elle est définie par la déclaration précitée : les trois experts agiraient *d'abord comme médiateurs* pour aider à

accorder les négociateurs français et suisses ; *au cas d'échec* de cette tentative d'accord, ils auraient le *pouvoir d'arrêter avec effet obligatoire le règlement à établir (fonctions éventuelles d'arbitre)*.

Les experts ayant accepté le mandat qui leur était offert, prêtèrent leur concours aux négociations ouvertes le 9 octobre 1933 à Montreux-Territet, interrompues le 12 sur la demande de la délégation suisse, reprises le 6 novembre. Au cours de la séance du 25, les experts constatant l'impossibilité d'un accord complet, décidèrent qu'il leur appartenait de rendre la sentence arbitrale prévue.

L'accord amiable ne s'est réalisé que sur trois points incidents :

Continuation des pratiques libérales qui sont en usage à la frontière franco-genevoise pour le passage des personnes et le trafic des marchandises à travers le cordon fiscal français et le cordon douanier suisse ;

Délimitation intérieure des zones ;

Mesures de contrôles pour les importations en Suisse.

Les arbitres ont pris acte de ces accords dans leur sentence.

Après avoir soumis les grandes lignes d'un accord sur l'ensemble du problème et amené les délégations à modifier leurs positions antérieures à certains égards, les experts-arbitres déclarèrent clos les débats (25 novembre).

Leur sentence datée du premier décembre fut publiée le 15 (J. O. des 15 et 16 décembre 1933).

Dans les « Considérations » *les arbitres définissent d'abord leur tâche : elle consiste à régler les modalités des échanges entre la France et la Suisse « d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles (Note du 5 mai 1919) », c'est-à-dire — selon une déclaration souvent répétée par le Gouvernement fédéral — de façon à*

accorder aux zones « *un régime plus libéral et juridiquement plus stable que par le passé* ».

Ils examinent d'abord le système qui régit, en fait et en droit, l'importation des produits zoniens (conventions de 1881 et de 1906, arrêtés fédéraux de 1895 et de 1908) ; ils examinent ensuite les propositions faites par la délégation suisse. Les arbitres estiment que ces propositions ne correspondent pas à l'engagement assumé par le Conseil fédéral : elles constituent au contraire « un pas en arrière » du point de vue du libéralisme. Les arbitres rejettent notamment la thèse suisse selon laquelle les facilités douanières à accorder par la Confédération devraient être réduites en considération de l'application dans les zones du régime fiscal français.

Le contingentement semble indiqué seulement pour l'exportation des produits industriels. La franchise illimitée doit au contraire être la règle pour la production agricole ; certaines considérations d'équité pouvant toutefois imposer des restrictions temporaires et limitées à ce principe.

Tels sont les trois premiers *points essentiels du nouveau règlement arbitral* qui prévoit en outre l'institution d'un organe de conciliation et de contrôle et d'une procédure arbitrale.

Le principe fondamental du nouveau régime est la franchise illimitée pour l'importation en Suisse de la totalité (1) de la production zonienne de l'agriculture et des

(1) Les arbitres ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de défalquer la consommation locale et les exportations effectuées ailleurs qu'en Suisse : la délégation française avait fait ressortir que les habitants des zones devaient être laissés libres de consommer personnellement des produits autres que ceux provenant de leur récolte et libres d'exporter en toute latitude en Suisse ou en France au gré de leur intérêt.

branches annexes, ainsi que pour les produits minéraux bruts (art. 2 du Règlement) (1).

Ce principe posé, l'art 4 contient une stipulation permettant de restreindre temporairement la franchise illimitée de certains produits, pour tenir compte de « circonstances imprévues et exceptionnelles » qui pourraient venir préjudicier gravement à l'économie des cantons suisses avoisinants.

Les arbitres ont estimé que pour ménager l'intérêt de l'agriculture en cette période de crise économique et de transition entre l'ancien et le nouveau régime, il convenait de faire jouer immédiatement cette « *clause de sauvegarde* » pour une période initiale de 10 ans (Annexe au Règlement) : certains produits agricoles sont contingentés (le lait, le beurre, le fromage, le vin, le bétail) ; 4 marchandises (pain, volaille, œufs frais et miel) sont admises en franchise au titre d' « approvisionnement de marché », (conduites par les vendeurs eux-mêmes, 500 kilos au maximum par jour et par importateur). *Cette double catégorie de restrictions est exclusive de tout autre pendant dix ans.*

Pour éviter que les avantages du marché suisse ne conduisent les agriculteurs des zones à augmenter anormalement leurs importations en « forçant ou industrialisant » leur production, l'article 4 prévoit l'application de contingents aux produits de ces établissements, comme à ceux de tout établissement industriel.

Prévoyant que le régime des zones pourrait inciter certaines industries à venir s'installer dans ces territoires, dans le seul but d'écouler la totalité de leur production en Suisse, la Cour adopte à l'égard des produits industriels la franchise dans la limite de contingents. Ces crédits d'im-

(2) Un addendum à l'art. 2 donne la définition des animaux qui doivent être considérés comme originaires des zones.

portation fixés la première fois pour une durée de cinq ans, sont révisables périodiquement (1).

Trois catégories de produits peuvent être exportés en Suisse, sans limitation de quantité, comme les produits agricoles : ce sont d'abord les cuirs et peaux à l'état brut, salées ou séchées, puis les bois en grume, même écorcés ou grossièrement équarris, et enfin, les produits suivants des carrières : le macadam, les pierres équaries, sciées, concassées ou pulvérisées, ainsi que les ouvrages de tailleur et de tourneur de pierre, même moulurés, mais ni égrisés, ni polis.

Les franchises octroyées à la production industrielle s'étendent ainsi à tous les établissements sans condition de date d'ouverture. Les industries qui viendraient à se créer pourront demander le bénéfice d'un contingent d'exportation en Suisse, qui leur sera accordé dans la mesure où leur création correspond au *développement économique normal des zones*. Sous le régime ancien (des franchises conventionnelles) une industrie nouvellement installée devait attendre un arrangement commercial nouveau pour solliciter des facilités.

Comparé aux facilités qu'a accordées jusque là le Gouvernement suisse, le nouveau régime peut équitablement être qualifié de plus libéral. D'abord le principe est renversé : antérieurement, les franchises n'étaient accordées qu'à certains produits limitativement énumérés ; la franchise illimitée pour tous les produits de l'agriculture est désormais la règle. L'une des restrictions temporaires laisse subsister le trafic de marché, mais pour 4 sortes de pro-

(1) Les nouveaux chiffres seront établis sur la formule suivante :

Capacité de production au 1^{er} janvier 1934 + développement industriel normal réalisé depuis cette date + marge pour permettre le développement normal futur — consommation locale et exportations ailleurs qu'en Suisse.

duits seulement : (pain, volaille, œufs, miel) ; d'autres produits qui figuraient autrefois dans cette catégorie sont maintenant admissibles en quantité illimitée. De 5 kilos, le poids maximum pour chaque importateur passe à 500 kilos par jour. Le pain provenant de la Haute-Savoie n'était pas admis en franchise sous le régime de la Convention de 1881. Le lait et le beurre qui figuraient autrefois au trafic de marché sont maintenant contingentés : pour le beurre qui était admis à concurrence de 5 kilos par jour et par vendeur, le contingent annuel est fixé à 650 quintaux. Le lait (au lieu de 500 kilos par jour et par vendeur) est admis jusqu'à concurrence de 25.300 litres par jour (chiffre adopté par un arrangement franco-suisse du 15 janvier 1932) ; cette quantité est inférieure à celle théoriquement exportable, mais le mode de fixation est mieux adapté aux conditions actuelles du transport : ce sont des « collecteurs » et non plus les agriculteurs eux-mêmes qui portent le lait à Genève.

Pour les fromages, c'est le contingent alloué au Pays de Gex, par le Règlement de 1906 (2.500 quintaux), mais appliqué maintenant aux deux zones : la franchise d'exportation des fromages est une faveur nouvelle pour la Haute-Savoie.

Pour le vin, la grande zone de la Haute-Savoie bénéficiait depuis 1908 de l'entrée en franchise de 15.000 hectolitres, et la zone de Gex de 4.000 hect. : le crédit est maintenant de 8.000 hect. pour les deux zones.

Dans la limite des contingents ci-dessus, les importations zoniennes sont franches de droits ; pour le bétail, les zones reçoivent seulement des contingents à droits réduits (même taux que ceux de l'arrêté fédéral de 1908) (1).

A l'expiration de 10 ans, durée de l'annexe fixant les chiffres ci-dessus, la totalité de la production agricole

(1) 1000 têtes de bovins par an au droit de 15 francs suisses par pièce ; 3000 veaux à 7 frs ; 1000 porcs à 5 frs.

des zones recouvrera la franchise qui est la règle, à moins que ... la crise persistante ou quelques autres circonstances ne viennent motiver de nouvelles « restrictions temporaires » dans l'intérêt vital de l'économie suisse. Quelles circonstances sont « exceptionnelles et imprévues » ? L'expérience fait craindre que les parties s'entendraient difficilement sur ce point.

L'un et l'autre Gouvernements se sont accordés pour juger nécessaire un *mécanisme destiné à aplanir ou trancher les difficultés éventuelles* : le Règlement arbitral prévoit (art. 7) l'institution d'un organe de conciliation et de contrôle sous la forme d'une *commission franco-suisse* qui est chargée, notamment, de « formuler un préavis » sur l'opportunité de la révision des facilités agricoles et de « proposer » les modifications à apporter aux contingents industriels.

Au cas où les membres ne s'accorderaient pas, et où les questions litigieuses n'auraient pû être tranchées par voie diplomatique, chaque Gouvernement a le droit de déférer le différend, soit à un arbitre unique, soit à un tribunal arbitral de cinq membres dont l'un sera désigné par la France, un autre par la Suisse et les trois autres d'un commun accord par les parties (ou par le président de la C. P. J. I.).

La procédure de règlement ainsi prévue est remarquable en ce qu'elle peut être mise en œuvre par une seule des parties. La partie adverse ne pourra pas entraver indéfiniment la réunion du tribunal en s'abstenant de désigner son arbitre : si cette désignation n'est pas faite dans les trois mois, la C. P. J. I. se substituera à l'Etat défaillant pour faire choix de l'arbitre. Le tribunal arbitral devra, d'autre part, trancher *ex-æquo et bono* les points litigieux qui ne seraient pas d'ordre juridique.

Il y a lieu de noter les **conditions insolites dans lesquelles est intervenu cet arbitrage**. Nous avons déjà dit que le compromis

est l'acte initial et fondamental de tout arbitrage ; c'est un accord concerté entre les parties litigantes.

En l'espèce, le Conseil fédéral a fait, le 22 avril 1932, devant la Cour — qui lui en a donné acte — une offre de médiation-arbitrage, dont il a fixé toutes les modalités (mode de désignation, qualité et pouvoirs des arbitres...). Un délai de douze mois, à compter de l'arrêt, était laissé à la France pour accepter cette offre : par une note du 27 mai 1933, l'Ambassade de France à Berne a informé le Gouvernement fédéral que le Gouvernement français acceptait la procédure proposée.

C'est de cette façon bizarre que les deux Etats ont conclu le compromis par lequel ils engageaient une nouvelle instance arbitrale devant un nouveau tribunal.

Nous avons dit également que le compromis était un véritable traité international : comme tel il devrait toujours être ratifié. Cependant, en France, les compromis ne sont pas obligatoirement soumis à l'approbation parlementaire, et la Suisse est hostile à la ratification obligatoire des compromis. Celui conclu le 30 oct. 1924 avait été soumis à l'approbation du Parlement français et à celle de l'Assemblée fédérale, (le referendum n'avait pas été demandé).

Le compromis du 27 mai 1933 devait-il être ratifié ?

L'offre du Gouvernement fédéral avait été faite devant la Cour sans réserve de ratification ultérieure. MM. Basdevant et Dreyfus ont émis des doutes sur la valeur obligatoire, du point de vue constitutionnel, de la déclaration du Gouvernement suisse. De notre avis, cette déclaration était constitutionnellement valable ; en effet : en vertu de l'arrêté fédéral portant approbation du compromis d'arbitrage de 1924, le Conseil fédéral se trouvait investi « des pouvoirs nécessaires pour régler, s'il y avait lieu, les questions prévues à l'article 2, al. 2, du compromis », c'est-à-dire les questions de franchises à travers le cordon douanier suisse.

On peut s'étonner, par contre, que le Gouvernement français, qui n'avait pas cru pouvoir donner (à l'insu du Parlement), son approbation anticipée au règlement des **franchises accordées aux zoniens pour leurs importations en Suisse**, on peut s'étonner que ce Gouvernement n'ait pas, ensuite, soumis à l'approbation parlementaire le compromis qui avait pour but de faire fixer ces franchises par un nouvel arbitrage.

CHAPITRE VII

Le « nouveau Régime »

SECTION 1

Délimitation des Zones franches

En exécution de l'arrêt rendu par la Cour, un arrêté du ministre du budget du 15 décembre 1933 (1) a fixé le tracé de la ligne sur laquelle le cordon douanier devait être reculé le premier janvier 1934.

L'article premier (al. 3) du traité de Paris de 1815 dispose que « la ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura de manière que tout le Pays de Gex se trouve hors de cette ligne ». Se fondant sur l'expression « à l'ouest du Jura », la Suisse avait prétendu que la rivière de la Valserine devait être prise comme limite intérieure de la zone, de façon que l'arrondissement de Gex tout entier soit hors douanes, ainsi que la France l'avait

(1) Le Gouvernement français avait communiqué à la Suisse ce tracé et les deux Gouvernements avaient constaté leur accord par un échange de notes les 15-16 novembre 1933.

entendu elle-même (loi de finances du 29 mars 1897). Distinguant entre la pratique administrative et le droit, entre l'Arrondissement et le Pays de Gex, notre Gouvernement a toujours estimé que, pour que le Pays de Gex soit hors douanes, il faut, mais il suffit que la ligne douanière soit placée à la crête du Jura. Cette ligne aboutit sur le Rhône au Pont Carnot.

Dans sa nouvelle délimitation, la zone de Gex est inférieure de 30 % environ à la zone gessienne d'avant la guerre.

Quant à la zone sarde, le traité de Turin posait des jalons (énumération d'agglomérations) ; la ligne n'était définie qu'à deux endroits par le cours de ruisseaux (le Viais et le Foron) (1). De 1816 à 1860, on avait considéré que la ligne des douanes serait déterminée par une série de lignes droites joignant (2) les localités énumérées par le traité et constituant ainsi un tracé polygonal ; cette façon de faire créait des difficultés inextricables au service. En 1933, une commission a étudié et fixé sur le terrain le tracé de la délimitation intérieure de la zone. Le cordon douanier zigzague à travers la campagne du Rhône au Salève, escalade la montagne du Salève, de Beaumont au Sapey, longe le ruisseau du Viais qui coule au bas du versant oriental du Salève. La ligne contourne Annemasse pour laisser hors zone la gare de cette ville, suit le cours du Foron jusqu'à Machilly, puis se dirige vers Douvaine et aboutit au lac à un point situé à distance sensiblement égale de Hermance et de Tougues.

Les localités énumérées par le traité de 1816 pour jalonner la périphérie de la zone sont exclues de cette dernière. A défaut de précision dans le texte, il suffit, en droit, que la ligne touche à un point quelconque de la commune ou du hameau cité par le traité.

(1) Cf. *supra* art. 3 du traité de Turin (Chap. 1, section 2).

(2) De clocher à clocher.

C'est le territoire compris entre cette ligne et la frontière politique qui forme la zone sarde de Saint-Julien. Remarquons que la France n'a jamais connu cette zone qui, de 1860 à 1923, était englobée dans la zone cinq fois plus grande, constituée à l'annexion.

La limite intérieure de la zone de Saint-Julien est géographiquement arbitraire : l'étendue de ce territoire ne coïncide pas avec celle que les topographes suisses assignent au Pays de Genève. La ligne suit des tronçons de chemins, de ruisseaux ; elle coupe et déborde le Salève ; comme le ruisseau du Foron, elle passe et repasse 3 ou 4 fois sous la voie ferrée entre Annemasse et Machilly.

Depuis son point d'aboutissement sur le lac, la ligne des douanes françaises suit la rive Sud du lac jusqu'au Locum ; là, elle abandonne le rivage pour se diriger vers le Sud-Est et rejoindre la frontière franco-suisse, de façon à reformer la zone de Saint-Gingolph (1).

La superficie totale des trois zones est de 540 kilomètres carrés ; la population de 30.000 habitants environ ; la zone de Gex est sensiblement plus peuplée que la zone de la Haute-Savoie.

La zone se déroule donc de Vézenex (au Nord du Pays de Gex) à Saint-Gingolph, sans solution de continuité. Pratiquement, la continuité est coupée par le Rhône (le pont Carnot est hors zone) ; la bande zonienne s'étrangle jusqu'à ne mesurer qu'une quarantaine de mètres, entre Ville-la-Grand et la frontière.

(1) Les eaux françaises du lac Léman sont donc affranchies de tout service douanier. (La question de savoir si la Suisse peut exercer une surveillance douanière sur le lac est controversée : Le traité de 1816 dispose qu'aucun service ne pourra être fait *sur le lac* et non pas seulement « dans les eaux sardes du lac ». De ce texte et de la coutume on peut déduire qu'à la zone franche lacustre correspond la franchise des eaux suisses du lac. (Voir *Publications de la Cour*, série C, n° 58, p. 114).

SECTION 2

La mise en application du nouveau régime

C'est sur la ligne ainsi définie que fut installé, dans la nuit du premier janvier 1934, le cordon douanier français. On conçoit le désordre que peut provoquer une telle mesure qui affectait les savoyards de la frontière suisse jusque dans les actes les plus courants de leur vie quotidienne : les douaniers barraient les routes entre le client et l'épicier ou le pharmacien, entre le cultivateur et sa fruitière. Certains agriculteurs, chargés de leur bidon de lait, ont dû faire 3 km. dans la neige pour se présenter au poste de douane, en allant porter leur lait à la fromagerie. Des chemins habituellement utilisés ne sont pas « ouverts » : les conducteurs durent faire demi-tour avec leur attelage.

Les populations de certaines communes se soulevèrent contre la délimitation défectueuse de la zone. *La ligne scinde des communes* (laissant la mairie en territoire assujetti et mettant l'église en zone), des propriétés (les champs des cultivateurs sont de part et d'autre de la ligne ; le logis des gens est quelquefois d'un côté et l'étable de l'autre côté). Des municipalités démissionnèrent : leurs administrés se plaignent que le tracé de la ligne douanière a été inspiré par tout autre considération que par celle de leurs intérêts ou de leurs commodités.

Les difficultés furent moindres pour les gessiens : l'installation des douaniers à la crête du Jura passa inaperçue.

Il faut rendre à l'Administration des douanes cette justice qu'elle a fait tout ce qui était en sa possibilité pour aplanir les difficultés initiales et ménager la transition.

Les deux directeurs de Chambéry et de Lyon (dont dépendent respectivement les zones de la Haute-Savoie et de Gex) se sont appliqués à aménager avec célérité les améliorations dont l'expérience enseignait la nécessité et la possibilité. Mais il est des complications qui ne tiennent pas aux personnes et des nécessités qui sont inhérentes au système.

En Suisse, l'agitation et les récriminations étaient vives depuis la parution de la sentence arbitrale. L'importance de la victoire remportée à la Haye semblait échapper aux « suisses moyens » ; on parlait de victoire « à la Pyrrhus ».

Au cours de ces dernières années, les paysans suisses, les maraîchers genevois, se sont efforcés de développer leurs cultures ; ils sont eux-mêmes à la recherche de débouchés. Habituels à une politique de hauts prix, ils voient d'un mauvais œil l'arrivée de concurrents français. La proclamation par l'Arrêt de la Cour et, plus encore, la concrétisation par la sentence arbitrale, du droit pour les zoniens d'introduire en franchise leurs produits furent considérées comme catastrophiques pour l'agriculture genevoise. .

Les élections cantonales venaient d'amener au Gouvernement genevois une nouvelle majorité décidée à troquer les satisfactions un peu vaines de la victoire juridique contre des avantages plus réels. Le chef du Gouvernement se rendit à Berne, à la tête d'une délégation, pour y solliciter un sursis à l'exécution des décisions internationales et l'ouverture de nouvelles négociations avec la France. Le Conseil fédéral n'accéda pas à cette demande « *in extremis* ».

SECTION 3

Situation des zones franches au regard de la législation et de la réglementation nationales

Une loi du 27 décembre 1933 et un décret du 29 du même mois ont réglé l'organisation douanière et fiscale des nouvelles zones franches en conformité de l'Arrêt du 7 juin 1932.

L'article premier de la loi pose le *principe de cette organisation : les zones franches « ne sont pas assujetties au régime douanier français, mais elles restent soumises, à tous autres égards, aux mêmes dispositions que l'ensemble du Pays »*.

Les art. 1^{er} et 2 du décret subséquent déterminent les taxes et mesures qui sont applicables à l'importation dans les zones et à l'exportation de ces territoires, et celles qui ne sont pas applicables, comme constituant des taxes et mesures douanières :

A. 1^o *Les taxes applicables sont, d'une manière générale, toutes celles perçues à l'occasion de la production, de la préparation, de la circulation, de la consommation, de la vente ou de l'achat des marchandises :*

a) Taxes à l'importation, représentative de l'impôt sur le chiffre d'affaires ;

b) Taxes uniques tenant lieu d'impôt sur le chiffre d'affaires (thés 7 %, café 8 %, sucre 6 %, vins 5,50 %, etc...) ;

c) Taxes sur les viandes représentatives à l'importation des taxes à l'abattage (0 fr. 25 à 0 fr. 50 par kg.) ;

d) Taxes de luxe (16, 10 et 7 %) ;

e) Taxes intérieures qui frappent une cinquantaine de produits (1) ;

f) Droits de visite sanitaire ;

g) Laissez-passer, permis et plaques des véhicules, etc., etc. (1) ;

2° *Les mesures applicables comme non-douanières* sont les restrictions et prohibitions d'entrée ou de sortie, résultant soit des monopoles ou du régime fiscal intérieur, soit des prescriptions générales exécutoires dans l'ensemble du territoire, c'est-à-dire les mesures :

a) *D'ordre fiscal et de surveillance de certaines productions* (introduction des tabacs, allumettes, poudres, cartes à jouer, circulation ou détention des dynamites, alambics...) ;

b) *Relatives à la protection des animaux et des plantes* (prohibitions ou formalités sanitaires, contrôle des semences fourragères...) ;

c) *Tendant à la sauvegarde de la santé publique* (formalités sanitaires relatives à certaines maladies — commerce des stupéfiants — prohibition d'importation des produits ou appareils anticonceptionnels, des absinthes...) ;

d) *De police générale* (circulation des étrangers...) ;

e) *Destinées à assurer la loyauté du commerce* (produits ne remplissant pas les conditions auxquelles sont astreints les similaires nationaux, indication d'origine...) ;

B. 1° *Les taxes non applicables* à l'entrée et à la sortie du territoire des zones sont les taxes de douane, « c'est-à-dire les taxes qui sont imposées uniquement du seul fait de l'importation » ou de l'exportation à travers la frontière.

Dans cette catégorie rentrent notamment : les droits et

(1) Cf. circulaire n° 644, du 29 décembre 1933, de la Direction générale des douanes.

taxes accessoires (1) de douanes, les surtaxes d'entrepôt et d'origine, les surtaxes compensatrices de l'écart des changes, les surtaxes anti-dumping, toutes les taxes spéciales, la taxe créée par l'art. 21 de la loi du 10 juillet 1933 sur les céréales secondaires et le riz, pour la défense du marché du blé — les droits de sortie sur les os et sur les limailles et débris de vieux ouvrages en zinc (2).

2° Toutes les *mesures* de restrictions et de prohibitions autres que celles visées ci-dessus (A 2°), ne sont *pas applicables* à l'entrée et à la sortie des territoires francs.

Le principe général sur lequel est basé le nouveau statut des zones franches est donc le suivant : Toutes les dispositions des lois et règlements en vigueur qui n'ont pas un caractère spécifiquement douanier sont applicables sur cette partie du territoire national.

Organisation du service

L'arrêt de la Cour ordonnant le retrait des douaniers, l'installation, à la frontière franco-genevoise, d'autres agents devenait nécessaire pour assurer la perception des taxes et l'observation des mesures auxquelles restent soumis les échanges entre les zones et l'étranger. A la ligne douanière s'est donc substituée une ligne de surveillance composée de bureaux et de postes dits « *de finance* » (loi du 27 décembre, art. 2).

L'article 6 de la loi précitée prévoit aussi la création d' « *agents techniques* » chargés des contrôles à l'intérieur

(1) Taxe de statistique, taxe pour le développement du commerce extérieur, droit de magasinage...

(2) Ces deux droits sont les uniques survivants, dans la législation française, de la catégorie des droits de sortie.

des zones. Huit bureaux de contrôle ont ainsi été organisés dans les trois zones (1). Les agents techniques plus communément appelés « *contrôleurs de zone* » ont la double mission de contrôler la production des zones et de prêter leur concours aux services des cordons pour la répression des infractions.

Pour permettre l'application des taxes et dispositions auxquelles restent soumises les marchandises franchissant le cordon fiscal, ces dernières doivent être : 1° *conduites* au bureau le plus proche par la route la plus directe, (en pratique, cette règle n'est strictement exigée que pour les importations) ; 2° *déclarées* par écrit pour y être *vérifiées*.

Cette organisation du nouveau régime des territoires constituant les zones franches *est-elle conforme à l'esprit et à la lettre de l'Arrêt de la Cour ?*

Il est un premier point qui peut frapper la moins perspicace des personnes qui franchissent la frontière franco-genevoise : la tenue des fonctionnaires qui stationnent sur cette ligne ressemble étonnamment à l'uniforme des douaniers qui ont abandonné la frontière au matin du premier janvier ! Tout le personnel des bureaux et postes de finances fait partie de l'administration des douanes.

Il serait grotesque de chicaner sérieusement la France sur ce point. Il était loisible à notre administration des finances de prendre les « agents fiscaux » dans telle ou telle Régie. La nature de la fonction importe seule et non le képi du fonctionnaire. Il suffit que les agents des douanes n'exercent aucune fonction douanière.

(1) Divonne, Gex et Saint-Jean-de-Gonville pour la zone de Gex, Collonges-sous-Salève, Saint-Julien, Gaillard, Ambilly et Saint-Gingolph pour les zones sardes.

Nature de la taxe à l'importation

La taxe à l'importation figure parmi les taxes qui sont applicables à la frontière des zones ; le Gouvernement français considère cette taxe comme fiscale et non-douanière. Devant la Cour, l'Agent du Gouvernement suisse, après qu'il eut été débouté dans sa prétention de faire interdire à la France d'avoir à la frontière un cordon fiscal, a soutenu que la taxe à l'importation était une taxe douanière déguisée.

Sur ce point, la Cour a déclaré qu' « il est impossible, à présent, de dire si cette taxe, qui fut instituée par la loi française du 25 juin 1920, est actuellement perçue à la frontière en tant que droit de douane ou en tant que taxe fiscale... *La Cour croit devoir se borner à dire qu'en principe, une taxe qui est imposée du seul fait de l'importation ou de l'exportation à travers la frontière semble devoir être considérée comme une taxe de nature douanière et, partant, être soumise aux règles y relatives* ».

La délégation suisse a encore soulevé la discussion au cours des négociations de Territet : les arbitres se sont déclarés incompétents pour trancher la question. (« La Suisse pourra, si sa thèse est fondée, revendiquer la suppression dans les zones, de cette taxe »).

La définition suivante, que le décret du 29 décembre donne des taxes douanières, est en tout point conforme au critère donné par la Cour et reproduit ci-dessus : à l'importation en zone ne sont pas applicables les taxes de douanes, c'est-à-dire « les taxes imposées uniquement du seul fait de l'importation ».

En 1920, lorsque fut instituée la taxe sur le chiffre d'affaires, il apparut que cette charge pesant sur le com-

merce et l'industrie français, si elle n'était pas compensée, favoriserait le commerce étranger ; l'art 72 de la loi du 25 juin 1920 soumit donc les importations en France à un impôt de même taux que la taxe intérieure. Ainsi était créée la « *taxe à l'importation représentative de la taxe sur le chiffre d'affaires* ».

Ce droit compensateur est assimilé aux droits de douane du double point de vue de la perception et du contentieux. Le caractère d'une taxe ne résulte pas exclusivement de la qualité de l'Administration qui en poursuit le recouvrement ; mais dans l'espèce, l'assimilation avec le droit de douane est plus poussée, puisque cette taxe est expressément soumise à l'ensemble des règles de perception et de contentieux applicables en matière de douanes. Cependant la taxe à l'importation présentait le caractère d'un droit intérieur en ce que, par le tarif et l'assiette, elle était l'exact équivalent de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Plusieurs décisions judiciaires ont nettement marqué la « *différence de nature* » qui existe entre la taxe à l'importation et celle sur le chiffre d'affaires : cette dernière atteint une opération commerciale, une affaire, *tandis que la première frappe des marchandises, et elle les frappe à l'occasion d'un fait matériel déterminé : l'importation. C'est l'introduction en France, qui rend exigible l'impôt : le fait générateur de l'impôt, c'est la déclaration à la douane* (1).

Or, si l'on se reporte à la définition du droit de douane donnée par la Cour et adoptée par le Gouvernement français...

Le législateur de 1932 est venu modifier la quotité de la taxe : à l'expérience, il avait été reconnu que cette dernière ne remplissait pas le rôle compensateur qui lui était

(1) *C. Cassation* : Req. 17 juin 1927 (Dalloz Hebdomadaire 1927-478). — Civ. 5 juillet 1927 (D. H. 1927-479). — Civ. 1^{er} juillet 1929 (D. H. 1929-523). Cf. aussi C. d'Et. 25 juillet 1929.

assigné. En effet, l'impôt sur le chiffre d'affaires frappe les produits nationaux à chacun des stades de transformation qui a entraîné un transfert de propriété au cours de la fabrication (« *jeu de la cascade* »). Les produits étrangers n'étaient atteints qu'une fois, au seul moment de l'importation. Le commerce d'importation bénéficiait donc d'une prime d'autant plus forte qu'était plus poussé le degré d'ouvrison de la marchandise importée. Pour réaliser une meilleure péréquation des charges entre producteurs nationaux et producteurs étrangers, la loi du 31 mars 1932 a prévu la répartition des marchandises en 3 classes : les produits bruts, semi-ouvrés et fabriqués, soumis respectivement au taux de 2, 4 et 6 %.

Les majorations de taux n'ont pas été appliquées aux produits originaires et en provenance directe de l'Algérie, des colonies, des pays de protectorat ou sous mandat français. Auparavant, certains produits agricoles et denrées alimentaires (pain...) avaient été exonérés en tout ou partie de la taxe d'affaires ; la même mesure n'avait pas été prise pour les produits importés.

C'est alors que l'Agent suisse put s'efforcer de dévoiler devant la Cour (avril 1932), le caractère douanier mal déguisé de notre taxe à l'importation (1). Pour éclairer la religion des juges, il a reproduit les opinions jetées dans la discussion devant les Chambres, par tel et tel parlementaires. Ce procédé naturel est quelquefois trompeur : les critiques émises ne sont pas toujours et uniquement inspirées par des préoccupations doctrinales.

Il est impossible de démêler quelles furent les considérations dominantes qui inspirèrent le législateur dans l'aménagement de la taxe : la productivité de la réforme n'a certainement pas été négligée par notre Gouvernement ; mais il n'est pas nié que le relèvement du taux a

(1) Voir *Publications de la Cour*, série C, n° 58, pp. 521-530 et 632-635.

pour but de combattre l'envahissement de notre marché par les produits étrangers vendus à meilleur prix. Le rapporteur général au Sénat, M. Abel Gardey, constatait que, sans avoir juridiquement le caractère d'une mesure de protection, cette majoration de taxe en aurait pratiquement l'incidence (1).

Le Gouvernement français n'est pas à court d'arguments pour appuyer son affirmation que la taxe à l'importation n'est pas, dans sa législation, une taxe douanière : elle est créée et modifiée par des lois de finances ; une fraction de la taxe (1/20), comme en matière de chiffre d'affaires, est attribuée au fonds commun des départements et des communes..., alors que les droits de douane sont établis par des lois spéciales et reviennent en totalité au budget de l'Etat.

La taxe à l'importation apparaît ainsi comme une taxe *sui generis* qu'on ne peut pas cataloguer avec précision dans un système fiscal et douanier incohérent comme le nôtre.

Le cordon fiscal français perçoit la taxe à l'importation aux taux de 2, 4, 6 %, à l'entrée dans les zones.

Au cours des travaux préliminaires qui ont abouti au vote de la loi du 31 mars 1932, il avait été entendu que, en vue d'éviter les doubles impositions (et les mesures de rétorsion), des aménagements de la taxe pourraient être recherchés par la voie de conventions directes. Des conventions sont intervenues, par lesquelles la France renonce à appliquer aux produits belges, italiens et suisses, les relèvements de taux prévus par la loi du 31 mars 1932.

L'accord avec la Suisse s'est réalisé à l'occasion de la nouvelle convention de commerce franco-suisse entrée en

(1) Rapport Gardey, Sénat, annexe n° 291, p. 317.

vigueur le premier avril. *Les produits suisses* entrant en France (y compris ceux entrant en zones) sont donc soumis, depuis le premier avril 1934, au taux uniforme de 2 %, équivalent à celui de la taxe intérieure sur le chiffre d'affaires (1, 2).

**Situation des zones franches au regard
de la législation sur l'organisation et la défense
du marché du blé**

(Décret du 27 déc. 1933, J. O. du 30)

L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1929 concernant le pourcentage d'incorporation des blés indigènes à mettre en œuvre pour la fabrication des farines employées à la panification et aux autres usages alimentaires est applicable en zone franche.

En conséquence, les formalités édictées en vue du contrôle du taux d'incorporation des blés indigènes sont appliquées à l'entrée en zone. L'introduction de blé ou de farine étrangers dans les zones reste donc subordonnée à la présentation d'une autorisation spéciale délivrée par le Département de l'Agriculture.

On lit bien dans l'art. premier du décret organique des zones (déc. du 29 déc. 1933), que : «sont applicables (en zone) dans les mêmes conditions que sur les autres

(1) « S'il est vrai que la France est libre d'imposer des contributions indirectes n'ayant pas le caractère de droits de douane, mais susceptibles, éventuellement, d'entraver les exportations de Suisse en Zone, la Suisse peut se prévaloir d'un droit analogue en ce qui concerne les exportations zoniennes en Suisse » (*sentence arbitrale du 1^{er} décembre 1933*: titre V). Se prévalant de cette disposition la Suisse soumettait, jusqu'au 1^{er} avril, les produits des zones à un droit de rétorsion.

(2) Un projet de réforme fiscale, qui est actuellement soumis au Parlement, prévoit la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires et son remplacement par une « *taxe unique* ».

points de la frontière... les restrictions et les prohibitions d'importations résultant... des prescriptions exécutoires dans l'ensemble du territoire ».

Mais les restrictions qui entourent l'introduction de blé et de farine étrangers en zone ne sont-elles pas des restrictions douanières, puisqu'elles ont pour but de « défendre » le marché français du blé ? C'est une question. Elle est laissée ouverte (1).

SECTION 4

Relations des zones avec le territoire douanier

La loi du 27 décembre 1933, par toutes les mesures qu'elle prévoit et aux dires des commentateurs parlementaires, marque nettement l'intention du législateur de maintenir un lien étroit entre l'intérieur français et les zones.

A. EXPÉDITION DES ZONES EN TERRITOIRE ASSUJETTI.

En principe, les marchandises importées des zones dans l'intérieur sont soumises à tous les droits et mesures douanières (art. 7. du décret). *Mais par dérogation*, l'art. 8 décide que seront admis en pleine franchise et sans aucune restriction tous les produits agricoles, tous les produits naturels et tous les produits fabriqués avec du matériel et des matières françaises ou nationalisées par le paiement

(1) En tous cas, certaines considérations (fraudes auxquelles donnait lieu le trafic des blés et farines sous l'ancien régime des zones franches : fraudes que permet actuellement le régime douanier de la Sarre et que les producteurs français accusent de mettre en échec les dispositions prises pour la protection du marché du blé...), ces considérations n'influeraient pas sur la réponse à donner à la question ci-dessus.

des droits du tarif français. Des arrêtés ministériels pourront en outre autoriser l'entrée contingentée de certains produits fabriqués, dans la composition desquels rentrent des matières étrangères et non nationalisées, moyennant paiement des droits applicables aux dites matières étrangères.

Conditions d'application de ces régimes de faveur : toutes ces importations dans le territoire assujetti doivent être faites sans emprunt du territoire étranger et accompagnées d'un *certificat d'origine* (1) et de *vérification* d'un agent technique des douanes.

Ces certificats ne peuvent être délivrés qu'aux producteurs eux-mêmes. Pour bénéficier de ce régime, les producteurs doivent adresser avant le 15 janvier de chaque année au contrôleur de leur circonscription une déclaration très détaillée indiquant l'importance et le genre d'activité de leur exploitation ou de leur établissement (*déclaration fondamentale de production*). En plus, les exploitants agricoles sont astreints à produire des *déclarations spéciales* indiquant les quantités de produits effectivement récoltées (déclaration de rendement) et les variations numériques de leur bétail. Les industriels (y compris les fabricants de beurre et fromage), doivent *tenir un compte* indiquant les stocks de produits et de matières existant au 31 décembre et inscrire jour par jour les résultats de la fabrication et les entrées et sorties ; (les artisans sont dispensés de la tenue de ce compte).

Ces déclarations sont *vérifiées* par les contrôleurs de zone qui peuvent se livrer à toutes les investigations utiles et qui ouvrent ensuite un compte au nom de chaque producteur intéressé.

(1) Pour être réputés d'origine zonienne les bêtes de somme et les bœufs doivent être nés et élevés dans les zones ou y avoir été introduits depuis plus de 5 ans pour les premières, depuis plus de 2 ans pour les taureaux et les bœufs, avant l'âge de 2 ans quant aux vaches, depuis plus de 3 mois pour les porcs. (Les veaux et les moutons venus de l'étranger ne sont donc jamais considérés comme zoniens).

Le producteur ne peut obtenir de certificat d'origine et de vérification que dans la limite des quantités inscrites à ce compte et déduction faite des quantités consommées sur place ou exportées ailleurs que dans le territoire douanier.

L'application de ce système doit réduire au minimum les risques d'abus. Elle implique des formalités compliquées, cependant moins nombreuses que dans le système antérieur à 1923 : la « marque » n'est plus nécessaire pour l'entrée des bovins (1) ; les établissements industriels ne sont pas soumis à l'exercice. D'autre part, le régime des franchises est plus libéral : les industriels suisses et les nouvelles industries y sont admis.

Les promesses du Gouvernement et les stipulations législatives peuvent être très libérales ; c'est à l'application que commencent à naître les difficultés et à s'élever les récriminations. Pour réexporter en territoire douanier les produits qui en sont originaires et qui ont été introduits dans les zones, il faut des formalités : elles sont nécessaires pour identifier les marchandises. Les nécessités de leur service obligent les contrôleurs de zone à fermer leurs bureaux pour aller en tournée : pendant ces absences, les producteurs ne peuvent pas obtenir les attestations nécessaires. Certains chemins sont interdits à la circulation. Les bureaux qui barrent les routes ne sont ouverts que pendant certaines heures de la journée. Les producteurs n'ont pas l'entière possibilité de *dédouaner au départ* leurs envois vers l'intérieur. La Cie de chemins de fer perçoit une commission en douanes sur ces exportations...

Par contre, l'administration accorde des facilités supplémentaires pour l'introduction en territoire douanier

(1) Ils étaient revêtus à l'oreille droite d'un bouton de nickel fourni par l'Administration.

des petites quantités de produits agricoles et des denrées conduites aux marchés des localités de l'intérieur voisines, lorsqu'il n'ont aucun caractère commercial et sauf doute sur leur origine zonienne : ces produits alimentaires sont dispensés de tout certificat si leur poids n'excède pas 20 kg. pour les pommes de terre, les fruits et légumes frais, 3 kg. pour le beurre, les viandes et autres denrées de consommation courante, trois douzaines pour les œufs. Des améliorations notables viennent de même d'être apportées pour le franchissement de la ligne de douane pendant les heures de fermeture des bureaux.

Le régime normal prévu par l'art. 7 du décret pour les importations des zones ne s'applique qu'aux produits étrangers et aux produits qui, quoique originaires des zones, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour être accompagnés des certificats d'origine et de vérification.

B. EXPÉDITION DU TERRITOIRE DOUANIER EN ZONES.

Les marchandises franchissant la ligne douanière France-zones font l'objet des déclarations ordinaires, mais sont *exonérées du paiement de toutes les taxes accessoires de douanes* (droits de statistique, de permis et de timbres).

Ces expéditions sont cependant considérées comme une exportation à destination de l'étranger en ce qui concerne le transit et l'admission temporaire (les marchandises admises sous ces régimes ne sont passibles que des droits fiscaux).

De même l'entrée en zone est considérée comme une réexportation pour les marchandises en entrepôt. Et la loi du 27 décembre a prévu la *création d'entrepôts réels* de douane dans les gares limitrophes des zones. On sait que l'entrepôt réel est un local gardé par la douane où les commerçants déposent provisoirement des marchandises

sans payer aucun droit, parce qu'ils ne veulent pas livrer les marchandises tout de suite à la consommation ou parce qu'ils se réservent de les réexporter. Les marchandises entreposées jouissent en quelque sorte de la *fiction d'exterritorialité*.

L'autorisation d'installer des entrepôts réels a été concédée à Bellegarde et à Annemasse. Le but et l'avantage de ces créations sont évidents : les commerçants français qui veulent continuer à approvisionner les territoires redevenus zoniens se font adresser à l'entrepôt les marchandises venant en transit de l'étranger ou sous acquits à caution et destinées aux zones franches (ou au territoire assujetti). Les marchandises sont escortées de la gare à l'entrepôt où a lieu la déclaration et la vérification (1).

Les marchandises destinées à la consommation en zones franches sont soumises à la sortie de l'entrepôt au paiement des seules taxes fiscales et acheminées sous escortes ou acquits à caution sur un bureau de la ligne de pénétration en zone.

Les commerçants qui utilisent ces entrepôts sont sur le même pied que les fournisseurs genevois qui disposent eux aussi d'un entrepôt à Genève. Avant la guerre, ce dernier jouissait en fait du quasi-monopole de l'approvisionnement des territoires francs.

Pour rétablir la parfaite égalité entre le commerce zonien, le commerce français et le commerce genevois, la loi organique des zones (art. 16) a accordé le *bénéfice des tarifs d'exportation* (tarifs ferroviaires réduits et exemption de l'impôt sur les transports) aux expéditions de

(1) Les locaux sont loués par cases : pour l'entrepôt d'Annemasse le prix par m² et par mois varie de 4 fr. 50 à 6 fr. 50 suivant la catégorie des marchandises (meubles, denrées alimentaires...). Les escortes sont gratuites.

Les marchandises destinées à la consommation du territoire assujetti et adressées à l'entrepôt y sont dédouanées.

marchandises à destination des zones et des entrepôts réels d'Annemasse et de Bellegarde (1).

Il convient de faire remarquer ici que le régime douanier de *l'admission temporaire n'est pas applicable* dans la portion du territoire zonien, puisque les marchandises y sont exemptes de droits de douane. Les marchandises destinées à être triturées, transformées en zone en vue de l'exportation peuvent être placées sous le régime de la *soumission cautionnée* ; elles bénéficient ainsi de l'exonération de la taxe à l'importation (2).

(1) L'octroi de ce bénéfice n'est pas exorbitant du droit commun puisque les territoires zoniens ne sont pas soumis au régime douanier français. Si ce tarif ne lui avait pas été accordé, le commerçant zonien aurait fait expédier sa marchandise à Genève-Cornavin, quitte à se faire livrer ensuite cette marchandise par camionnage. C'est ce qui a d'ailleurs été fait pendant les premiers mois de fonctionnement du nouveau régime. Les Réseaux avaient donné leur assentiment préalable à la disposition de l'art. 16 : cependant, 4 mois après le vote de la loi, le tarif n'était pas encore appliqué intégralement. Cette disposition est formelle et franche de toute restriction ou condition : le tarif doit être appliqué à tous les envois adressés aux zones ou aux entrepôts réels voisins. Il doit donc être accordé aux envois destinés aux localités zoniennes *desservies normalement par une gare située hors-zone*. Le tarif d'exportation n'a été mis en vigueur pour ces derniers envois et pour les entrepôts que le 6 mai. Et les grands réseaux prétendent limiter l'application des tarifs d'exportation aux seules marchandises sortant des entrepôts pour pénétrer en zone *par voie de fer* : cette restriction aboutit à des conséquences pratiques absurdes que les C^{ies} ont partiellement corrigées ; elle est illégale.

Pour les expéditions à destination des zones, comme pour les envois en sens inverse, la C^{ie} P.-L.-M. perçoit une *commission en douane* : cette perception s'explique par les formalités imposées par le service des douanes ; elle n'en constitue pas moins une lourde charge pour le commerce entre les zones et le reste de la France.

(2) L'arrêté ministériel du 6 nov. 1926 fixe comme suit les conditions et délais de ce régime de la soumission cautionnée : L'importateur qui veut bénéficier de ce régime doit présenter à l'appui de sa déclaration d'importation, une soumission cautionnée portant engagement d'acquitter la taxe exigible augmentée de l'intérêt de retard, sur les quantités dont la réexpédition à l'étranger n'aura pas été constatée par la douane (ou par le cordon fiscal) dans les 6 mois. (Des prorogations sont possibles en cas de nécessité reconnue et à condition que les engagements souscrits soient renouvelés). La soumission est en principe garantie par une caution personnelle qui doit être capable et solvable (particulier, société, banque...). La solvabilité est appréciée par le receveur des douanes du bureau où est déposée la soumission).

C. CIRCULATION.

La circulation est une des grandes victimes du rétablissement de la zone. Dans la seule zone de Saint-Julien, 13 chemins sont interdits à la circulation, à défaut de bureaux auxiliaires pour contrôler les passages ; 5 routes nationales sont barrées par la ligne douanière. Des titres de circulation doivent être présentés à chacune des lignes.

La loi du 27 déc. a prévu un crédit de 20 millions de francs pour remédier aux difficultés créées à la *circulation routière* par le rétablissement des zones. Des chemins qui faisaient partie de la voirie vicinale du département de la Haute-Savoie ont été classés dans la voirie nationale. Un « ordre d'urgence » des travaux à entreprendre a été réglé : des améliorations seront apportées aux routes qui permettent d'éviter la traversée de la zone de Saint-Julien ; un projet de *route fermée* conduisant de Valleiry à Etrébrières est mis à l'étude.

Une bonne part des formalités qu'entraîne le passage des deux cordons français est motivée par la disparité des prix de l'essence en Suisse (8 fr. 75 les 5 litres), en zone (11 fr. 50), et à l'intérieur (13 fr. 50). Les services contrôlent donc les quantités d'essence existant dans les voitures immatriculées en France, qui franchissent les cordons. En pratique, l'administration ne recourt pas au jaugeage effectif des réservoirs ; elle se contente de l'indication donnée par le compteur. Les provisions d'essence faites par les automobilistes en Suisse ou en zone sont taxées. Une quantité de 15 litres est néanmoins admissible en franchise par tolérance. Une perception est donc opérée au retour lorsque la quantité est à la fois supérieure à celle constatée à l'aller (1) et supérieure à 15 litres.

Par ailleurs, le service *reconnaît* la quantité d'essence que possèdent *les automobilistes zoniens* qui traversent le cordon douanier. Au retour, l'automobiliste doit acquitter

(1) Et mentionné sur un titre de mouvement.

les droits de douane afférents à l'essence consommée sur les routes du territoire assujetti (1).

Les automobiles étrangères de tourisme pénétrant en France sont exemptes de la taxe sur l'essence (2).

La voie ferrée traverse la zone sarde de Valleiry à Etrébrières : tous les voyageurs qui partent de l'une des gares de la section comprise entre ces deux points, sont contraints de monter dans un wagon spécial ; ils subissent la visite douanière à Bellegarde ou à Annemasse.

SECTION 5

Relations des zones avec la Suisse

On sait que la sentence arbitrale a accordé la *franchise illimitée* pour l'entrée en Suisse des produits agricoles des zones, sous la seule *restriction provisoire* de contingents fixés pour les bovins, les porcs, le lait, le beurre, le fromage, le vin, et pour certains approvisionnements de marché : pain, volailles, œufs frais et miel.

La sentence prend acte de l'entente intervenue entre les deux Gouvernements sur les mesures de contrôle à prendre. C'est aux autorités françaises qu'il incombe de contrôler l'origine zonienne des produits. Les agents techniques des douanes doivent transmettre à l'administration des douanes suisses les déclarations fondamentales des producteurs après qu'elles ont été contrôlées. Le service des douanes fédérales possède ainsi tous les renseigne-

(1) Pour faciliter le paiement des droits aux conducteurs zoniens, effectuant des transports commerciaux à l'intérieur, il a été mis à l'essai un système de carnet : le bénéficiaire n'acquitte les droits qu'une fois par semaine.

(2) Il en est de même pour les automobiles utilisées par les voyageurs de commerce suisses, porteurs de leurs échantillons.

ments utiles sur les possibilités productives de chaque exploitant. De plus, pour être admis au régime de faveur, les produits doivent être accompagnés de certificats d'origine et de vérification émanant des agents techniques ou simplement (pour le pain, les volailles, les œufs et le miel) de certificats d'origine délivrés par le maire.

Six mois se sont écoulés depuis l'avènement du régime libéral promis et octroyé aux zoniens. Les autorités fédérales ont mis une mauvaise grâce évidente à l'exécution des stipulations de la sentence (1). Les prétextes utilisés sont les plus divers. Le vétérinaire suisse arrête à la frontière ce que le douanier est obligé de laisser passer. La découverte d'un cas de fièvre aphteuse a même servi pour arrêter l'entrée des produits maraîchers récoltés dans le voisinage.

L'utilisation de tels prétextes peut scandaliser, mais elle ne peut guère étonner : la pratique de ces moyens de protection indirecte et efficace s'est généralisée dans le monde d'après-guerre, contrairement aux résolutions prises à Genève. La Suisse a excellé dans le maniement de sa législation sanitaire aux fins d'interdire l'entrée du bétail étranger. Le Ministre de l'Agriculture, M. Queuille, enregistrait dans un livre récent (2) la faillite des traités de commerce : « Que signifie une réduction des taxes douanières pour les produits atteints par des prohibitions sanitaires ? » Il concluait que dans la situation présente une convention simplement tarifaire serait une véritable duperie à l'égard de notre agriculture.

La sentence arbitrale est plus qu'un contrat, c'est une décision judiciaire internationale. Le but de ces interdic-

(1) Cf. *Proposition de résolution* présentée par MM. F. David, Fouilloux, Gallet, Chanal, Curral, Messimy, au Sénat ; adoptée le 16 mars 1934. Cette proposition avait fait l'objet de quatre rapports (nos 185-186-187-188) au nom de quatre commissions sénatoriales.

(2) *Le drame agricole* (Hachette).

tions et de ces précautions sanitaires est évident : défense de l'agriculture suisse.

Le fait que la Suisse ne trouve pas dans le rétablissement des zones le bénéfice matériel qu'elle escomptait ne pourrait pas justifier une violation des promesses et des obligations fédérales. « Il est possible que la Suisse, en prenant l'engagement (de créer pour les importations des zones un régime plus libéral) ait surestimé la valeur des zones en tant que débouché pour son commerce, par suite de l'interprétation trop large qu'elle a voulu donner aux anciens traités », constatent les arbitres de Montreux ; et ils estiment que cette erreur de calcul ne doit pas retomber sur le dos des agriculteurs des zones.

De même l'Office sanitaire de Genève, ayant découvert des risques de contamination par la volaille zonienne, perçoit une taxe de visite qui peut atteindre un chiffre exorbitant.

La commission permanente franco-suisse instituée par l'article 7 du règlement arbitral s'est déjà réunie 3 fois. Des décisions sont intervenues sur certains points : aménagement de nomenclatures industrielles, facilités pour la circulation touristique... Au cours de la troisième session, des décisions ont été prises en ce qui concerne les droits de visite sanitaire sur les volailles, l'importation des produits des parcs avicoles. La question de l'importation du bétail zonien était inscrite à l'ordre du jour des trois réunions. Après des ajournements successifs, la délégation suisse a fait connaître les conditions auxquelles le Gouvernement fédéral subordonnerait l'admission du bétail zonien ; il faudrait :

1° Qu'une législation spéciale fut votée par les Chambres françaises pour étendre aux zones les lois et règlements sanitaires fédéraux ;

2° Que les fermes des zones fussent soumises aux visites des vétérinaires fédéraux ;

3° Qu'un cordon sanitaire fût établi à l'emplacement du cordon douanier reculé.

Les deux premières conditions sont inadmissibles *de plano* ; la troisième contredit la thèse antérieure du Gouvernement fédéral sur l'absence nécessaire de tout cordon français à la frontière. La Suisse n'ignorait pas la législation française sur les épizooties lorsqu'elle demandait le rétablissement des zones franches et assumait l'obligation de recevoir toute la production zonienne. .

L'opinion française ne comprend pas l'attitude de la Suisse en face de la sentence qu'elle a provoquée. Il est impossible de croire que la Suisse persistera dans cette résistance « perlée ».

Conclusion

Le lecteur ne trouvera pas ici une appréciation définitive sur le fonctionnement, les répercussions et les résultats du régime des zones établi depuis 6 mois à peine : Il serait prématuré aujourd'hui de porter une telle appréciation.

Au premier janvier 1935, il sera intéressant de faire le point : on pourra dresser le bilan d'une saison de tourisme ; l'agriculteur des zones pourra calculer le bénéfice que lui a procuré le marché de Genève. Le commerce français a tout ce qui lui est nécessaire (entrepôts réels, transports ferroviaires à tarif réduit) pour lutter à arme égale avec le commerce suisse sur le marché des zones. Les industries des zones pourront produire à meilleur compte grâce aux réductions de tarifs accordées pour le transport des matières premières et grâce au prix plus bas de la main-d'œuvre. Le marché français est librement ouvert à l'introduction des marchandises « 100 % françaises » venant des zones ; ces mêmes industriels zoniens pourront recevoir, manufacturer et transformer des produits étrangers et les introduire dans la limite de contingents sur le marché suisse.

Très certainement, les habitants des zones ne consommeront plus « français » : c'est un marché perdu pour la production nationale. Les zoniens ne consommeront même plus leurs propres produits : le chiffre de leurs exportations en Suisse et en France sera au moins égal à leur production. Ils ont intérêt à consommer les produits qui leur viennent à bas prix du monde entier : le beurre danois y arrive à 8 francs le kg. ; le sucre y coûte 1 fr. 80

le kg. ; les œufs 1 fr. 50 la douzaine. Le chapitre des dépenses alimentaires d'un budget familial s'est réduit de 30 % environ sous le régime de la zone franche.

Les courants d'échanges ne sont pas encore bien établis, en ce qui concerne les produits manufacturés : le champ d'action est en effet trop modeste pour provoquer la ruée des commis-voyageurs soviétiques ou japonais. Une entière latitude, et par conséquent la plus grande incertitude, règnent sur le choix des fournisseurs. Les courtiers ont demandé les tarifs. On attend avec impatience et curiosité les marchandises japonaises : les montres à 40 francs *le kilo*, les automobiles à 5.000 francs, les ampoules électriques à 25 centimes.... (Ces prix s'entendent rendus).

S'il fallait « envisager toute chose du point de vue du consommateur » comme le conseillait Bastiat — quelques instants avant de mourir — la cause serait entendue. La zone fera beaucoup de satisfaits et d'envieux.

Que devient dans tout cela l'intérêt national ?

Le danger le plus grave vient de la fraude et de la contrebande. Ce genre de trafic est pratiqué en tout temps et le long de toutes les frontières : le régime de la zone de favorise. Des territoires zoniens où les produits arrivent à des prix imbattables, en franchise de droits de douane, la tentation est grande de les « passer » vers Genève et vers l'intérieur français. Le système de la déclaration et du contrôle de la production, la tenue d'un compte-ouvert peuvent réduire à l'extrême les risques de fraudes et d'abus de la part des producteurs des zones. L'existence d'un cordon de surveillance à la frontière permet d'enregistrer tout ce qui entre en zone. Mais la ligne douanière intérieure passe par monts et par villes : quels que soient le nombre et l'astuce des douaniers, les contrebandiers sauront trouver le défaut de la barrière.

Comme il s'efforçait — au cours de sa première plaidoirie, en 1929, devant les Juges de la Haye — de recréer le « climat » de la querelle que la France et la Suisse se livraient autour du deuxième alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles, M^e Paul-Boncour déclarait : « Jamais substance politique, économique ou sociale aussi vaste ne s'est trouvée derrière un texte de traité ».

Nous nous sommes efforcés de montrer le substratum profond de données historiques, de prétentions, de susceptibilités nationales, de nécessités économiques... qui complique le problème juridique des zones.

A de telles questions qui sont plutôt du domaine de l'équité, les juges même les plus sages peuvent-ils donner une solution définitive et satisfaisante ?

Nous exprimons la certitude que, respectueux de la lettre et de l'esprit de leurs obligations internationales, nos deux Etats voisins et amis poursuivront loyalement leurs efforts d'entente dans le cadre des anciens traités et du droit dit par les juges.

Les honneurs de la guerre ayant été rendus aux principes, et après avoir poursuivi une loyale expérience, les deux démocraties sauront, par des renonciations réciproques, réaliser le « régime opportun » si le bien-être des populations intéressées et l'amitié cordiale entre les deux peuples sont à ce prix.

Vu :

Le 2 juin 1934

Le Président de la Thèse :

LAMEIRE.

Vu :

Lyon, le 4 juin 1934

Le Doyen :

JOSSERAND.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 4 juin 1934

Le Recteur :

LIRONDELLE.

Bibliographie et Cartographie

I. Ouvrages et Articles

Association genevoise pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816. — Nombreuses publications depuis 1922. — 5 tracts publiés en janvier et février 1934. (Que vaut la zone franche pour Genève ?)

BÉRARD (Victor). — Rapport à la Commission des Affaires Etrangères du Sénat relatif au Compromis d'arbitrage entre la France et la Suisse au sujet des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, du 30 octobre 1924. Rapport N° 102, du 8 mars 1924, et 4 annexes, 5 vol. Imprimerie du « Journal Officiel », Paris, 1927.

— Rapport à la Commission des Affaires Etrangères chargée d'examiner la proposition des sénateurs David, Gallet, Curral, ayant pour but de surseoir à la discussion du Compromis d'arbitrage entre la France et la Suisse, jusqu'à ce que la Confédération ait elle-même ratifié l'abrogation de la zone neutralisée (militaire) de la Savoie. Rapport N° 759, du 24 décembre 1927. Imprimerie du J. O., 1927.

— Genève, la France et la Suisse : 4 vol. (Armand Colin, 1927).

— Genève et les Traités : 2 vol. (Armand Colin, 1930).

BERNIER (Joseph). — Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, 1 brochure, Imp. du *Courrier de l'Ain*, Bourg, 1914.

— Mise au point d'un article genevois (de Mlle Noëlle Roger), brochure, Bourg, 1932.

- BERNUS (Pierre). — Article paru dans la revue *l'Esprit International*, N° 14, d'avril 1930.
- BOECH (Ch. de). — Article paru dans le *Dalloz périodique*, 1929-4-33.
- BORGEAUD (Charles). — Nombreux articles parus dans le *Journal de Genève*.
- BOVET-GRISEL (R.). — Nombreux articles parus dans la *Tribune de Genève*.
- BURCKHARDT (W.). — Article paru dans le N° d'avril 1930 de la « Revue de droit international et de législation comparée », (p. 105).
- CHAMBRE DE COMMERCE D'ANNECY. — Voir notamment compte-rendu de la séance du 7 juin 1933.
- CHAMBRE DE COMMERCE DE GENÈVE. — Etude de la valeur économique qu'ont les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex pour le canton de Genève, octobre 1923, 1 brochure, Genève, 1924.
- CHAROUSSET (L.). — Les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, 1 ouvrage. (Imp. Abry, Annecy, 1902).
- CHENAL (A.). — Discours prononcé au Parlement italien, à Turin, les 11 et 12 avril 1860, relatif aux intérêts économiques et politiques particuliers du Chablais, Faucigny et Haut-Genevois, comparativement aux autres provinces de la Savoie : *Atti del Parlamento italiano*, session 1860, vol. I, Botta, Turin, 1861.
- CHEVALLIER (J.-J.). — Article paru dans la *Revue de Droit International*, tome 2, 1928, p. 252.
- CONSEIL DIVISIONNAIRE D'ANNECY. — P. V. des délibérations, session de 1849, 1 brochure, Annecy, 1849.
- CRAMER (L.). — La question des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, Berne, 1919.
- Une capitulation du Conseil fédéral : L'abandon des zones franches (brochure, Genève, oct. 1921).
 - Les zones : La question de Saint-Gingolph (article paru dans le *Journal de Genève*, 6 juillet 1922).

DAMI (Aldo). — L'Italia e il conflitto delle « Zone Franche » tra la Francia e la Svizzera, brochure, Nuova Antologia, Roma, 1925.

DAVID, GALLET ET CURRAL. — Proposition de résolution ayant pour objet de surseoir à la discussion du Compromis d'arbitrage relatif aux Zones de Savoie et de Gex, jusqu'à ce que la Suisse ait elle-même ratifié l'abrogation de la neutralité militaire du Nord de la Savoie. Sénat, N° 553, du 3 nov. 1927.

DAVID, GALLET, CURRAL, FOUILLoux, CHANAL, MESSIMY. — Proposition de résolution présentée au Sénat, à l'effet d'inviter le Gouvernement à demander à la Suisse l'exacte application aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, des dispositions de l'arrêt de la C. P. J. I. du 7 juin 1932 et de la sentence arbitrale du 1^{er} décembre 1933, et à prendre toutes les mesures propres à resserrer les liens économiques entre les zones franches et l'intérieur douanier français, ainsi qu'à consolider l'unité politique et administrative des deux départements conformément au vœu de la loi du 27 déc. 1933. Adoptée le 16 mars 1934.

Cette proposition a fait l'objet de 4 rapports, N°s 185-188, de MM. Fernand David, Plaisant, Fouilloux et Chanal, au nom des Commissions de l'Agriculture, des Affaires Etrangères, des Douanes et des Travaux Publics.

DELAVENNA (H.). — La neutralité politique de la Savoie. Sa suppression. (Thèse de doctorat, Paris, 1920).

DELL (R.). — The problem of the free zones. Article paru dans *The Nation*, Saturday January 22, 1921.

DÉPOLLIÉ (L.). — L'extension de la zone à l'arrondissement d'Annecy. Le projet de 1869. Brochure, Dépollié, Annecy, 1869.

DUMAS (J.). — Article paru dans le N° de juin 1924 de la revue *La Paix par le Droit*, Paris.

FERRERO (M.). — 3 volumes (Barnéoud, Laval, 1918) :
• Vol. 1. — La France veut-elle garder la Savoie ? Une province française sous la neutralité helvétique.

- Vol. 2. — Genève, Gex et Savoie : les zones franches.
- Vol. 3. — Annexes (118 documents : de 1285 à 1917).
- La question des zones franches (brochure, Imprimerie Commerciale, Annecy, 1932), suivie d'un rapport de A. Mermillod sur la situation des zones savoyardes résultant de l'arrêt du 7 juin 1932.
 - Divers rapports à la Chambre de Commerce d'Annecy (séances des 23 avril 1930, 7 juin 1933....).
- FOLLIET ET DUVAL. — La vérité sur la zone franche de la Haute-Savoie (Raffin, Thonon, 1902).
- GIDE (Charles). — Article paru dans le N° de juillet-août 1924 de la revue *La Paix par le Droit*, Paris.
- GRIVAZ (F.). — Quelques mots sur la crise économique dans la zone franche de la Haute-Savoie (article paru dans la *Revue critique de Jurisprudence*, Paris, 1895).
- HENRY-ROBERT. — Article paru dans la *Revue de France*, du premier octobre 1931.
- JEANTET. — Histoire de la persécution religieuse à Genève (essai d'un schisme par l'Etat), 1 vol., Lecoivre, Paris-Lyon, 1878.
- Le Cardinal Mermillod, 1824-1892, 1 vol., Lethiel-leux, Paris, 1906.
- MARTIN (Paul-Edmond). — Articles parus dans le *Journal de Genève* des 27 sept. 1917, 11 oct. 1917, 3, 6, 7 et 28 février 1919, dans le *Progrès de la Haute-Savoie* (Annemasse), des 26 janvier, 9 février, 8 mars, 22 mars, 19 avril 1924 (polémique avec M. Ferrero).
- MARTIN (William). — La situation du Catholicisme à Genève (Alcan, Paris, 1909).
- La Suisse a-t-elle violé les traités de 1815 ? article paru dans la *Neue Schweizer Rundschau*, N° de juillet 1928.
- MARTIGNICOURT. — Article de critique relatif aux débats de la question des zones à la Cour de la Haye, en

juillet 1929. *Revue française de droit politique*, sept. 1929.

MONNIER (Luc). — L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse (1860). Ed. A. Jullien, Genève, 1932.

PAULUS. — Les zones franches autour de Genève. *Revue de D. I. P.* 3^e série, V. 1924.

PICTET (Paul). — Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. L'aspect véritable de l'affaire. A propos du rapport du 20 octobre 1927 présenté au Sénat français par M. Victor Bérard (Payot et Cie, Lausanne, 1928). Traduction allemande de cet ouvrage par Otto Hassler.

— L'affaire des zones franches devant la Cour de La Haye. Conférence éditée par l'Imp. du *Journal de Genève*, 1931.

— Affaire des zones franches de Gex et de la Haute-Savoie : Duplique (1931). Riposte (1932).

— Après l'arrêt de la Haye. Conférence (imp. du *Journal de Genève*, (1932).

— Diverses brochures et tracts publiés par les Comités suisses en faveur du maintien des zones.

PRADELLE (de La). — Article paru dans la *Revue de Droit International*, 1928.

PRUDHOMMEAU (J.). — L'honneur de la France est engagé. Article paru dans la *Revue de la Paix par le Droit*, février 1924.

ROGER (Noëlle). — Article paru dans la revue *l'Illustration* du 25 juin 1932.

SARRUT. — Dissertation parue sous un arrêt de la Cour de Cass. : *Dalloz périodique*, année 1895, I., p. 489.

SYNDICAT DES AGRICULTEURS DES ZONES SARDES. — Exposé transmis à la Cour, avril 1932.

T. P. — Commento di fatti internazionali sù la mancata ratifica della Svizzera alla Convenzione con la Francia relativa alle zone franche del' Alta Savoya. Article paru dans la *Rivista di Diritto internazionale*, avril 1923, pp. 128-133.

TRÉMAUD (Henry). — La question des zones franches de-

- vant la C.P.J.I. Thèse, Paris, 1931, suivie d'une bibliographie très abondante sur la matière.
- Articles parus 1° dans le numéro de juillet, oct. 1930, de la *Revue générale de D. I. P.* ; 2° dans le numéro du 10 sept. 1932 de la *Revue politique et parlementaire*.
- TRÉSAL (J.). — L'annexion de la Savoie à la France (1848-1860). Plon, Paris, 1913, voir notamment chap. X (pp. 304-328).
- VALAYER (Paul). — 3 brochures, Librairie Hachette : I. Un conflit franco-suisse (1931). — II. On aurait fait pire (1932). — III. La folle aventure des zones franches (1933).
- WALDKIRCH. — Art. 435 des Versailler Vertrages in seiner rechtlichen Bedeutung. Brochure Sauerlând er Aarau, 1924.
- X.... — Un réveil au Pays du Mont-Blanc (La Roche-sur-Foron. 1933).

II. Documents officiels

- C. P. J. I. — La documentation relative aux 3 phases de la procédure devant la Cour Permanente de Justice Internationale a été publiée par les soins du Greffe de la Cour (Société d'éditions Sijthoff, Leyde, Hollande) :
- Première phase* : 4 vol. de la série C qui portent les numéros 17-1 et contenant notamment : les procès-verbaux des séances et les plaidoiries (Vol. 1), les Mémoires des Gouvernements (Vol. 2), les Contre-Mémoires (Vol. 3), les Répliques, une carte et un index (Vol. 4).
- Deuxième phase* : 5 vol. de la Série C qui portent les numéros 19-1 et contenant notamment : les procès-verbaux des séances et les plaidoiries (Vol. 1), les Observations et Projets du Gouvernement français (Vol. 2), du Gouvernement suisse (Vol.

3), les Réponses des deux Gouvernements (Vol. 4 et 5).

Troisième phase : 1 volume de la série C qui porte le numéro 58 et qui contient les plaidoiries, les « Nouvelles Observations » des Gouvernements et les Documents.

- Ordonnance du 19 août 1929 : fascicule N° 22 de la série A.
- Ordonnance du 6 déc. 1930 : fascicule N° 24 de la série A.
- Arrêt du 7 juin 1932 : fascicule N° 46 de la série A/B.

SENTENCE ARBITRALE *du premier déc. 1933 relative à l'importation en Suisse des produits des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie*, publiée au *Journal Officiel* des 15 et 16 déc. 1933.

ARRÊTÉ DE DÉLIMITATION des zones franches du 15 déc. 1933, publiée au *Journal Officiel* du 16 déc. 1933. (Erratum publié au J. O. du 21 déc. 1933).

LOI DU 27 DÉC. 1933, *portant fixation de l'organisation douanière et fiscale des territoires français visés par l'arrêt de la C. P. J. I.*, promulguée au J. O. du 29 déc. 1933. (*Débats parlementaires* : Chambre des députés (J. O. du 23 déc. 1933). Sénat (J. O. du 24 déc. 1933).

DÉCRET DU 29 DÉC. 1933 *relatif à l'application de la dite loi*, publiée au J. O. du 30 décembre 1933.

III. Cartes

Carte des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, telles qu'elles ont été déterminées par les traités de 1815-1816 et modifiées par la loi française du 30 mars 1899. *Echelle* : 1/400.000. Raffin, 1910, Thonon. (Carte française annexée à l'annuaire commercial de la zone franche, années 1910 et suivantes).

Carte (française) annexée à l'ouvrage de Trésal, intitulé : L'annexion de la Savoie à la France, 1848-1860 — (31 × 42, *échelle* : 1/500.000, par Ct Pollachi, Plon, Paris, 1913) — *Indique* : Zones de 1816 et 1860. — Territoire de Genève avant 1798. — Territoire des communes cédées à Genève : en 1815, par la France (6 communes), en 1816, par la Sardaigne (16 communes). — Territoire neutralisé militaire : interprétation française et suisse.

Carte (française) indiquant les territoires acquis par la République de Genève sur la France et la Sardaigne par les traités de 1815 et 1816 et l'étendue des zones conventionnelles d'après les traités de 1815-16 : en couleurs — 19 × 24 — *Echelle* : 1/200.000. Annexée à la Réplique du Gouv. franç. : vol. IV, série C, N° 17-I, des *Publications de la Cour*.

Carte-relief de la région des zones franches : 32 × 41. *Echelle* : 1/250.000, par O. Messerly, d'après le relief de Perron. Editée par l'Association genevoise pour le maintien des zones, 1923.

Carte du « Pays de Genève » (1/90.000), avec limites des petites zones franches (tracées par André Chaix), annexée aux Documents, Projets et Observations du Gouv. suisse (1930).

CARTE DU CANTON DE GENEVE ET DES ZONES FRANCHES, exécutée par l'institut géographique Kummerly et Frey, à Berne, sous la direction de M. Rosier, professeur à Genève, éditée (1934) par la librairie Payot et Cie, Genève. *Echelle* : 1/90.000.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — 1815-1919.	
SECTION PRÉLIMINAIRE. — Avant 1815	9
SECTION 1. — 1815. Création de la zone franche de Gex	12
SECTION 2. — Création des Zones franches de Savoie	14
SECTION 3. — Régime des échanges de 1815 à 1849.	17
SECTION 4. — Réforme douanière fédérale de 1849.	18
SECTION 5. — Annexion de la Savoie à la France et création d'une « Grande Zone »	21
SECTION 6. — 1860-1914	23
SECTION 7. — 1914-1918. Dénonciation des conventions réglant les rapports entre les zones et Genève	27
CHAPITRE II. — <i>Le Traité de Versailles et les Zones franches.</i>	
SECTION 1. — Elaboration de l'art. 435 du Traité de Versailles	31
SECTION 2. — Négociations en vue de l'accord visé par l'art. 435	37
SECTION 3. — Mise en application de la loi française du 16 février 1923 (portant réforme du statut des zones)	40
SECTION 4. — Vers l'arbitrage : négociation du compromis	42

	Pages
CHAPITRE III. — <i>L'affaire des Zones devant la Cour Permanente de Justice Internationale</i> (l'arrêt du 7 juin 1932).	
SECTION 1. — Le compromis d'arbitrage	45
SECTION 2. — Première phase du procès : L'Ordon- nance du 19 août 1929	49
SECTION 3. — Deuxième phase du procès : L'Ordon- nance du 30 décembre 1930	57
SECTION 4. — Troisième phase du procès : L'Arrêt du 7 juin 1932	66
SECTION 5. — Considérations sur l'Arrêt	71
I. Les critiques des Juges « dissidents »	71
II. La façon dont la Cour s'est acquittée de sa mission	73
III. De quelques questions de Droit interna- tional	87
A. La stipulation pour autrui en D. I. P.	88
B. La « clausula rebus sic stantibus »	90
C. Les servitudes du D. I. P.	94
SECTION 6. — Les droits et les obligations des Par- ties définis par l'Arrêt	96
Note sur quelques situations douanières	99
CHAPITRE IV. — <i>L'aspect économique du problème.</i>	
SECTION 1. — Gouvernements et populations	101
SECTION 2. — Le point de vue français	103
I. L'agriculture	103
II. L'industrie et le tourisme	105
III. Le commerce	110
SECTION 3. — Le point de vue de Genève	113
I. Le ravitaillement de Genève	113
II. Le problème des débouchés	115
III. La circulation	117

CHAPITRE V. — <i>Le point de vue politique de l'affaire</i>	Pages 124
CHAPITRE VI. — <i>La sentence arbitrale du premier décembre 1933 relative à l'importation en Suisse des produits des zones</i>	127
CHAPITRE VII. — <i>Le « nouveau régime ».</i>	
SECTION 1. — <i>Délimitation des zones franches</i> ...	135
SECTION 2. — <i>La mise en application du nouveau régime</i>	138
SECTION 3. — <i>Situation des zones franches au regard de la législation et de la réglementation nationales</i>	140
<i>Organisation du service</i>	142
<i>Nature de la taxe à l'importation</i>	144
<i>La législation sur l'organisation et la défense du marché du blé</i>	148
SECTION 4. — <i>Relations des zones avec le territoire douanier</i>	149
A. <i>Expéditions des zones en territoire douanier.</i>	149
B. <i>Expéditions du territoire douanier en zones.</i>	152
C. <i>Circulation</i>	155
SECTION 5. — <i>Relations des zones avec la Suisse.</i>	156
CONCLUSION	161
BIBLIOGRAPHIE	165
CARTE.	



CARTE DES ZONES FRANCHES DE LA HAUTE-SAVOIE ET DE LA PARTIE SUD DE LA ZONE DU PAYS DE GEX

++++ Frontière de la Suisse. ——— Limite intérieure du territoire zonien.

BUREAUX DES DOUANES FRANÇAISES à : Mijoux, Fort de l'Ecluse, Valleiry, l'Eluiset,
le Châble, le Sappey. Etrembières, Annemasse, Douvaine, le Locum.

Echelle approximative : 1/150,000

Cliché de l'Imprimerie Harisson, Annecy.



